Tribunal de Contas da União
Secretaria das Sessões

ATA Nº 39, DE 21 DE SETEMBRO DE 2011

- SESSÃO ORDINÁRIA -

PLENÁRIO

APROVADA EM 27 DE SETEMBRO DE 2011
PUBLICADA EM 28 DE SETEMBRO DE 2011

ACÓRDÃOS NºS 2474 a 2502, 2503 a 2550, 2557, 2558 e 2571

ATA Nº 39, DE 21 DE SETEMBRO DE 2011
(Sessão Ordinária do Plenário)

Presidência do Ministro Augusto Nardes
Representante do Ministério Público: Procurador-Geral Lucas Rocha Furtado
Secretário das Sessões: AUFC Luiz Henrique Pochyly da Costa
Subsecretário do Plenário em substituição: TEFC Paulo Morum Xavier

À hora regimental, o Presidente declarou aberta a sessão ordinária do Plenário, com a presença dos Ministros Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro, dos Ministros-Substitutos Augusto Sherman Cavalcanti (convocado em virtude de vacância de cargo de Ministro), Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira, e do Procurador-Geral Lucas Rocha Furtado. Ausentes, por motivo de férias, o Ministro Benjamin Zymler e, em missão oficial, o Ministro-Substituto André Luís de Carvalho.

HOMOLOGAÇÃO DE ATA

O Tribunal Pleno homologou as Atas de nºs 37, da Sessão Extraordinária realizada em 13 de setembro, e 38, referente à Sessão Ordinária realizada em 14 de setembro (Regimento Interno, artigo 101).

PUBLICAÇÃO DA ATA NA INTERNET

Os anexos das atas, de acordo com a Resolução nº 184/2005, estão publicados na página do Tribunal de Contas da União na Internet.

COMUNICAÇÕES

Da Presidência: (v. inteiro teor no Anexo I a esta Ata)

- Adesão à Campanha Nacional "Ministério Público de Contas pela Acessibilidade Total", por sugestão do Procurador Sérgio Caribé; inclusão, nas próximas matrizes de auditoria do Fiscobras, da acessibilidade entre os itens a serem fiscalizados e proposta, aprovada pelo Plenário, de realização de auditoria operacional, a ser coordenada pela Seprog, para avaliação das condições de acessibilidade das pessoas com deficiência nos órgãos e entidades da Administração Pública Federal.

- Proposta, aprovada pelo Plenário, de inclusão, no plano de fiscalização do Tribunal, de auditoria no Programa de Ação Mercosul Livre de Febre Aftosa.

- Congratulação ao Auditor Federal de Controle Externo Dagomar Henriques Lima, pela obtenção do terceiro lugar no Prêmio Ministro Gama Filho 2011, promovido pela Escola de Contas e Gestão do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro.

Do Ministro Valmir Campelo: (v. inteiro teor no Anexo I a esta Ata)

- Apresentação de Projeto de Resolução para alteração da Resolução-TCU nº 36/1995, que dispõe sobre o exercício da ampla defesa no âmbito do Tribunal, com abertura de prazo de 20 dias para a apresentação de emendas e sugestões de modificação pelos demais Ministros.

Do Ministro Walton Alencar Rodrigues: (v. inteiro teor no Anexo I a esta Ata)

- Apresentação de Projeto de ato normativo para substituição da Instrução Normativa TCU nº 56, de 5 de dezembro de 2007, com abertura de prazo de 30 dias para a apresentação de emendas e sugestões de modificação pelos demais Ministros.

Do Procurador-Geral Lucas Rocha Furtado:

- Congraçamento, acompanhado pelos Ministros que compõem o Plenário, à Deputada Federal Ana Arraes pela sua eleição, na Câmara dos Deputados, para o cargo de Ministra do Tribunal de Contas da União.

MEDIDAS CAUTELARES REFORMADAS (v. inteiro teor no Anexo II a esta Ata)

O Plenário referendou, nos termos do disposto no § 1º do art. 276 do Regimento Interno deste Tribunal, o despacho do Ministro Walton Alencar Rodrigues, por meio do qual foi reformada a medida cautelar exarada no processo nº TC-025.201/2011-5, no sentido de que o Instituto Nacional do Câncer dê continuidade aos procedimentos relativos à concorrência 4/2011, condicionando, porém, a execução do contrato ao saneamento das falhas encontradas.

SORTEIO ELETRÔNICO DE RELATOR DE PROCESSOS

De acordo com o parágrafo único do artigo 28 do Regimento Interno e nos termos da Portaria da Presidência nº 9/2011, foi realizado sorteio eletrônico dos seguintes processos:

Processo: 007.463/2007-1
Interessado: Prefeitura Municipal de Jucás - CE, Arno Hugo Augustin Filho
Motivo do sorteio: Recurso de Revisão ao Plenário contra Acórdão
Tipo do sorteio: Sorteio de Relator de Processos - Plenário
Relator sorteado: Ministro JOSÉ JORGE

Processo: 012.289/2005-1
Interessado: MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (VINCULADOR), ASSOCIAÇÃO AMBIENTALISTA DE GUARAPARI/A AGUA/ES, Alexandre Dias de Jesus
Motivo do sorteio: Recurso de Reconsideração (Acórdão)
Tipo do sorteio: Sorteio de Relator de Processos - 1a. Câmara
Relator sorteado: Ministro VALMIR CAMPELO

Processo: 020.493/2003-3
Interessado: SUBSECRETARIA DE PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E ADMINISTRAÇÃO - MC
Motivo do sorteio: Recurso de Revisão ao Plenário contra Acórdão
Tipo do sorteio: Sorteio de Relator de Processos - Plenário
Relator sorteado: Ministro WALTON ALENCAR RODRIGUES

Processo: 021.414/2009-3
Interessado: FUNDO NACIONAL DE SAÚDE - MS
Motivo do sorteio: Recurso de Reconsideração (Acórdão)
Tipo do sorteio: Sorteio de Relator de Processos - 2a. Câmara
Relator sorteado: Ministro AUGUSTO NARDES

Processo: 025.377/2010-8
Interessado: Não há

Motivo do sorteio: Pedido de Reexame (Acórdão)
Tipo do sorteio: Sorteio de Relator de Processos - 2a. Câmara
Relator sorteado: Ministro JOSÉ JORGE

Processo: 032.329/2008-0
Interessado: Prefeitura Municipal de Lagoa da Confusão - TO
Motivo do sorteio: Recurso de Reconsideração (Acórdão)
Tipo do sorteio: Sorteio de Relator de Processos - 1a. Câmara
Relator sorteado: Ministro WALTON ALENCAR RODRIGUES

Processo: 001.059/2004-5
Interessado: Prefeitura Municipal de Andaraí - BA
Motivo do sorteio: Recurso de Reconsideração (Acórdão)
Tipo do sorteio: Sorteio de Relator de Processos - 2a. Câmara
Relator sorteado: Ministro AUGUSTO NARDES

Processo: 004.460/2007-6
Interessado: MINISTÉRIO DA SAÚDE (VINCULADOR)
Motivo do sorteio: Recurso de Reconsideração (Acórdão)
Tipo do sorteio: Sorteio de Relator de Processos - 2a. Câmara
Relator sorteado: Ministro AROLDO CEDRAZ

Processo: 008.284/2005-9
Interessado: 3º CENTRO INTEGRADO DE DEFESA AÉREA E CONTROLE DE TRÁFEGO AÉREO - CINDACTA
Motivo do sorteio: Recurso de Reconsideração (Acórdão)
Tipo do sorteio: Sorteio de Relator de Processos - Plenário
Relator sorteado: Ministro VALMIR CAMPELO

Processo: 009.390/2008-0
Interessado: Ouvidoria do Tribunal de Contas da União
Motivo do sorteio: Pedido de Reexame (Acórdão)
Tipo do sorteio: Sorteio de Relator de Processos - Plenário
Relator sorteado: Ministro JOSÉ MÚCIO MONTEIRO

Processo: 011.478/2009-7
Interessado: Daniela Suzy Ferreira Marques
Motivo do sorteio: Processo Administrativo - Art. 28, inciso XIV do R.I.
Tipo do sorteio: Sorteio de Relator de Processos - Plenário
Relator sorteado: Ministro WALTON ALENCAR RODRIGUES

Processo: 011.886/2010-2
Interessado: Identidade preservada (art. 55, § 1º, da Lei nº 8.443/92 c/c art. 66, § 4º, da Resolução nº 136/2000 - TCU).
Motivo do sorteio: Pedido de Reexame (Acórdão)
Tipo do sorteio: Sorteio de Relator de Processos - Plenário
Relator sorteado: Ministro RAIMUNDO CARREIRO

Processo: 012.034/2007-9
Interessado: SERVIÇO SOCIAL DA INDÚSTRIA - CONSELHO NACIONAL - MDS
Motivo do sorteio: Impedimento - Arts. 111 e 151, Inciso II do R.I.

Tipo do sorteio: Sorteio de Relator de Processos - Plenário
Relator sorteado: Ministro AROLDO CEDRAZ

Processo: 012.908/2010-0
Interessado: Não há
Motivo do sorteio: Pedido de Reexame (Acórdão)
Tipo do sorteio: Sorteio de Relator de Processos - Plenário
Relator sorteado: Ministro AROLDO CEDRAZ

Processo: 017.545/2011-0
Interessado: Não há
Motivo do sorteio: Impedimento - Art. 111 e 151, inciso II do R.I.
Tipo do sorteio: Sorteio de Relator de Processos - Plenário
Relator sorteado: Ministro AUGUSTO NARDES

Processo: 019.260/2009-8
Interessado: INDÚSTRIAS NUCLEARES DO BRASIL S.A. - MCT
Motivo do sorteio: Recurso de Reconsideração (Acórdão)
Tipo do sorteio: Sorteio de Relator de Processos - 2a. Câmara
Relator sorteado: Ministro RAIMUNDO CARREIRO

Processo: 020.376/2009-6
Interessado: FUNDO NACIONAL DE SAÚDE - MS, Prefeitura Municipal de Diamantino - MT
Motivo do sorteio: Recurso de Reconsideração (Acórdão)
Tipo do sorteio: Sorteio de Relator de Processos - 2a. Câmara
Relator sorteado: Ministro AUGUSTO NARDES

Processo: 020.811/2009-9
Interessado: FUNDO NACIONAL DE SAÚDE - MS, Prefeitura Municipal de Jauru - MT
Motivo do sorteio: Recurso de Reconsideração (Acórdão)
Tipo do sorteio: Sorteio de Relator de Processos - Plenário
Relator sorteado: Ministro JOSÉ JORGE

Processo: 021.117/2008-0
Interessado: MET/MINISTÉRIO DO ESPORTE E TURISMO
Motivo do sorteio: Impedimento - Art. 111 e 151, inciso II do R.I.
Tipo do sorteio: Sorteio de Relator de Processos - Plenário
Relator sorteado: Ministro AUGUSTO NARDES

Processo: 025.423/2008-2
Interessado: Prefeitura Municipal de Ibipeba - BA
Motivo do sorteio: Recurso de Reconsideração (Acórdão)
Tipo do sorteio: Sorteio de Relator de Processos - Plenário
Relator sorteado: Ministro VALMIR CAMPELO

Processo: 026.082/2010-1
Interessado: Não há
Motivo do sorteio: Pedido de Reexame (Acórdão)
Tipo do sorteio: Sorteio de Relator de Processos - 2a. Câmara
Relator sorteado: Ministro JOSÉ JORGE

Processo: 026.887/2010-0
Interessado: Não há
Motivo do sorteio: Pedido de Reexame (Acórdão)
Tipo do sorteio: Sorteio de Relator de Processos - 2a. Câmara
Relator sorteado: Ministro RAIMUNDO CARREIRO

Processo: 027.647/2007-6
Interessado: Maria Ocirema da Silveira
Motivo do sorteio: Recurso de Reconsideração (Acórdão)
Tipo do sorteio: Sorteio de Relator de Processos - Plenário
Relator sorteado: Ministro JOSÉ MÚCIO MONTEIRO

Processo: 028.190/2010-6
Interessado: Não há
Motivo do sorteio: Pedido de Reexame (Acórdão)
Tipo do sorteio: Sorteio de Relator de Processos - 1a. Câmara
Relator sorteado: Ministro JOSÉ MÚCIO MONTEIRO

Processo: 032.202/2010-5
Interessado: Não há
Motivo do sorteio: Recurso de Reconsideração (Acórdão)
Tipo do sorteio: Sorteio de Relator de Processos - 1a. Câmara
Relator sorteado: Ministro VALMIR CAMPELO

Processo: 033.189/2008-2
Interessado: TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL - TRE/SE - JE
Motivo do sorteio: Impedimento - Art. 111 e 151, inciso II do R.I.
Tipo do sorteio: Sorteio de Relator de Processos - Plenário
Relator sorteado: Ministro RAIMUNDO CARREIRO

SUSTENTAÇÕES ORAIS

Na apreciação do processo nº TC-014.557/1999-1, cujo Relator é o Ministro Augusto Nardes, o Dr. Ildo João Cótica Júnior declinou da sustentação oral que havia solicitado.

PEDIDOS DE VISTA

Com base no artigo 112 do Regimento Interno, foi adiada a discussão do processo nº TC-019.784/2011-2, cujo Relator é o Ministro Raimundo Carreiro, ante pedido de vista formulado pelo Ministro José Jorge.

PROCESSOS EXCLUÍDOS DE PAUTA

Foram excluídos de Pauta, os processos de nºs:

- TC-030.315/2010-7, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues;
- TC-021.283/2008-1, cujo Relator é o Ministro Aroldo Cedraz;
- TC-021.899/2006-8, de relatoria do Ministro Raimundo Carreiro;
- TC-026.846/2006-7, de relatoria do Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti; e

- TC-010.637/2011-7, TC-012.389/2009-0, TC-012.925/2011-0, TC-015.327/2008-2, TC-017.752/2011-6, TC-018.768/2008-0 e TC-021.374/2003-7, cujo Relator é o Ministro-Substituto André Luís de Carvalho.

PROCESSOS APRECIADOS POR RELAÇÃO

O Tribunal Pleno aprovou as relações de processos a seguir transcritas e proferiu os Acórdãos de nºs 2474 a 2502.

RELAÇÃO Nº 34/2011 – Plenário
Relator – Ministro VALMIR CAMPELO

ACÓRDÃO Nº 2474/2011 - TCU - Plenário

Vistos, relacionado e discutidos estes autos que versam sobre recurso de revisão interposto pela responsável Sra. Maria Heliana Mota Guedes, contra o Acórdão nº 6697/2009 – 2ª Câmara.

Considerando que, à vista dos elementos contidos nos autos não foram atendidos os requisitos específicos de admissibilidade estabelecido pelo art. 35, III, da Lei nº 8.443/1992;

Considerando que os documentos acostados nos autos não são suficientes para ilidir as irregularidades apontadas no processo,

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, ante as razões expostas pelo Relator, por unanimidade, em não conhecer do presente recurso de revisão, por não preencher os requisitos de admissibilidade previstos no art.35, inciso III, da Lei nº 8.443/92 c/c o art. 288, inciso III, do RI/TCU, dando-se ciência desta deliberação à recorrente, acompanhada de cópia do exame de admissibilidade de fls. 102/104 – anexo 2.

1. Processo TC-024.036/2008-4 RECURSO DE REVISÃO - (TOMADA DE CONTAS ESPECIAL)

1.1. Apensos: 008.417/2010-5 (COBRANÇA EXECUTIVA); 008.418/2010-1 (COBRANÇA EXECUTIVA); 008.419/2010-8 (COBRANÇA EXECUTIVA)

1.2. Recorrente: Maria Heliana Mota Guedes (388.064.526-49)

1.3. Órgão/Entidade: Município de Entre Folhas/MG

1.4. Relator: Ministro Valmir Campelo

1.5. Relator da deliberação recorrida: Ministro José Jorge

1.6.Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo - MG(SECEX-MG)

1.7. Advogado(s) constituído(s) nos autos: José Arteiro Cavalcante Lima, OAB/MG 27.822; Edson Martins Lopes, OAB/MG 59.549; Ângelo Zulato, OAB/MG 25.969; Paulo Zulato, OAB/MG 94.386; Keila Queiroga Zulato, OAB/MG 95.790; Adinan Quintão Linhares, OAB/MG 101.601

1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2475/2011 - TCU - Plenário

Considerando que o cumprimento da determinação constante do item 9.3 do Acórdão 2557/2009 - TCU - Plenário, sessão de 4/11/2009(TC-010.019/2009-0), depende da edição de nova portaria interministerial, em discussão pelos órgãos interessados, e que esses órgãos demonstram que estão providenciando a adequação necessária para a alteração da legislação relativa ao suprimento de fundos;

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 143, inciso V, "a" e 169, inciso IV do Regimento Interno, em determinar o arquivamento do seguinte processo, tendo em vista o cumprimento da determinação constante do item 9.3 do Acórdão nº 2557/2009 – TCU – Plenário, de acordo com a instrução da unidade técnica de fls. 232/234 - v.p. vol. 1:

1. Processo TC-010.019/2009-0 (MONITORAMENTO)
1.1. Órgão/Entidade: Secretaria do Tesouro Nacional - MF (00.394.460/0409-50)
1.2. Relator: Ministro Valmir Campelo
1.3. Unidade Técnica: Secretaria de Macroavaliação Governamental (SEMAG)
1.4. Advogado(s) constituído(s) nos autos: não há.
1.5. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2476/2011 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 1º, inciso I, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c os arts. 17, inciso IV; 143, inciso III; 235 e 237, inciso VII, do Regimento Interno/TCU, c/c o art. 113, § 1º, da Lei nº 8.666/93, em conhecer da presente representação, para, no mérito, considerá-la improcedente, negar a medida cautelar requerida, por não restar configurado o disposto no art. 236 do Regimento Interno/TCU, e arquivar o processo, devendo ser dada ciência desta deliberação à empresa representante e ao Ministério da Fazenda, acompanhada de cópia da instrução da unidade técnica constante da peça nº 3:

1. Processo TC-028.661/2011-7 (REPRESENTAÇÃO)
1.1. Interessado: SIGMA Dataserv Informática S.A.(77.166.098/0005-00)
1.2.Órgão/Entidade: Ministério da Fazenda (vinculador)
1.3. Relator: Ministro Valmir Campelo
1.4. Unidade Técnica: 2ª Secretaria de Controle Externo(SECEX-2)
1.5. Advogado(s) constituído(s) nos autos: não há.
1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

Ata n° 39/2011 – Plenário
Data da Sessão: 21/9/2011 – Ordinária

RELAÇÃO Nº 32/2011 – Plenário
Relator – Ministro WALTON ALENCAR RODRIGUES

ACÓRDÃO Nº 2477/2011 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão ordinária do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 143, inciso V, "e", e 183, inciso II, "a", do Regimento Interno/TCU, em prorrogar o prazo, por 30 (trinta) dias, a contar da ciência do presente acórdão, para que os Srs. Luis Munhoz Prosel Junior e Hideraldo Luiz Caron, e por 10 (dez) dias, a contar da ciência do presente acórdão para que os Srs. Francisco Augusto Pereira Desideri, Roberto Borges Furtado da Silva e o Consórcio Construtor da BR 163/MT, apresentem as alegações de defesa e/ou recolham aos cofres do Tesouro Nacional as quantias indicadas no ofício citatório encaminhado em cumprimento ao subitem 9.3 do Acórdão 1193/2011-TCU-Plenário, proferido na Sessão Ordinária do Plenário de 11/05/2011.

1. Processo TC-013.635/2011-5 (TOMADA DE CONTAS ESPECIAL)
1.1. Apensos: 015.010/2008-9 (RELATÓRIO DE LEVANTAMENTOS)
1.2. Responsáveis: Consorcio Construtor Br-163 (02.870.297/0001-71); Construtora Andrade Gutierrez S. A. (17.262.213/0001-94); Construtora Norberto Odebrecht S. A. (15.102.288/0001-82); Construtora Queiroz Galvão S/a (33.412.792/0001-60); Estacon Engenharia S/a (04.946.406/0001-12); Francisco Augusto Pereira Desideri (310.929.347-15); Hideraldo Luiz Caron (323.497.930-87); Luis Munhoz Prosel Junior (459.516.676-15); Maurício Hasenclever Borges (006.996.756-34); Roberto Borges Furtado da Silva (490.589.751-34); Rogério Gonzales Alves (553.259.397-34)

1.3. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Obras 2 (SECOB-2)
1.4. Advogado constituído nos autos: não há.
1.5. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2478/2011 - TCU – Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão ordinária do Plenário, na forma do art. 143, V, "e", do Regimento Interno/TCU, de acordo com a proposta emitida pela Unidade Técnica, ACORDAM, por unanimidade, em prorrogar os prazos estabelecidos nos itens nºs 9.1.2.2, 9.1.2.3, 9.1.2.4 e 9.1.2.5, todos referentes ao Acórdão nº 1443/2011-TCU - Plenário, Ata nº 21/2011, alterado sucessivamente pelos Acórdãos 2054/2011 e 2119/2011, ambos do Plenário, na forma proposta abaixo, a contar da ciência do prazo inicialmente concedido:

Item do Acórdão	De	Para
9.1.2.2	60 (sessenta) dias	150 (cento e cinquenta) dias
9.1.2.3	15 (quinze) dias	150 (cento e cinquenta) dias
9.1.2.4	30 (trinta) dias	120 (cento e vinte) dias
9.1.2.5	60 (sessenta) dias	150 (cento e cinquenta) dias

1. Processo TC-029.738/2010-5 (RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO)
1.1. Órgão/Entidade: Ministério da Defesa/comando da Aeronáutica (vinculador)
1.2. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues
1.3. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo - RJ(SECEX-RJ)
1.4. Advogado(s) constituído(s) nos autos: não há.
1.5. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2479/2011 - TCU – Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão ordinária do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 143, inciso III, e 237, inciso III, do Regimento Interno/TCU, em conhecer da presente representação, para, no mérito, considerá-la improcedente, e, com fulcro no art. 6º da Resolução/TCU 185/2005, em autorizar a realização de fiscalização junto à Secretaria da Receita Federal do Brasil para verificação da regularidade dos procedimentos de doação de bens apreendidos, em suas operações fiscalizadoras, aos órgãos públicos e entidades beneficentes, no que tange ao enquadramento às exigências legais dispostas no art. 803 do Decreto 6759/2009 (Regulamento Aduaneiro) c/c o art. 2º, §3º, da Portaria MF 100, de 22/4/2002, e com os arts. 21, 22 e 24 da Portaria SRF 555, de 30/4/2002, dando-se ciência desta decisão à Secretaria da Receita Federal do Brasil, à Universidade Federal do Paraná e ao Ministério Público ao TCU, encaminhar os autos à Secretaria Adjunta de Planejamento e Procedimentos para encerramento e demais providências, de acordo com os pareceres emitidos nos autos:

1. Processo TC-004.006/2010-0 (REPRESENTAÇÃO)
1.1. Entidade: Secretaria da Receita Federal do Brasil
1.2. Interessado: Júlio Marcelo de Oliveira, Procurador do MPTCU
1.3. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues
1.4. Unidade Técnica: 2ª Secretaria de Controle Externo (SECEX-2)
1.5. Advogado(s) constituído(s) nos autos: não há.
1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2480/2011 - TCU - Plenário

Vistos e relacionados estes autos de: embargos de declaração em pedido de reexame, opostos por Rosemir Santana de Andrade Lima, contra o Acórdão 850/2011, Plenário (anexo 20); solicitação de redução do valor e de parcelamento da multa imposta a Francisco Antônio Saraiva de Farias, pelo Acórdão 1.652/2010, Plenário, (anexo 21); recurso de reconsideração interposto por Maria Dalva Barbosa da Silva, contra o Acórdão 850/2011, Plenário, que conheceu e negou provimento a pedido de reexame interposto contra o Acórdão 1.652/2010, Plenário (anexo 19);

Considerando que Rosemir Santana de Andrade Lima foi notificada da prolação do Acórdão 850/2011, Plenário, em 1º/6/2011 (fls. 729, volume 3, e 750, volume 4);

Considerando que os embargos de declaração podem ser opostos no prazo de dez dias, contados da notificação (arts. 183 e 287 do Regimento Interno);

Considerando que o prazo para oposição dos embargos encerrou-se em 11/6/2011;

Considerando que os embargos somente foram protocolizados em 17/6/2011;

Considerando a intempestiva oposição dos embargos;

Considerando que o disposto no art. 32, parágrafo único, da Lei 8.443/1992 não autoriza o conhecimento de recurso intempestivo, salvo em razão de superveniência de fatos novos;

Considerando que os embargos não demonstram a superveniência de fatos novos;

Considerando que Francisco Antônio Saraiva de Farias requer a redução de 50% (cinquenta por cento) no valor da multa a ele imposta, pelo Acórdão 1.652/2010, Plenário;

Considerando que Francisco Antônio Saraiva de Farias requer o parcelamento da dívida decorrente do Acórdão 1.652/2010, Plenário, em trinta e duas parcelas;

Considerando que não há previsão legal para redução do valor de multa imposta pelo Tribunal;

Considerando que o Regimento Interno limita o pagamento da importância devida, pelo responsável, em vinte e quatro parcelas mensais;

Considerando que o recurso interposto contra Acórdão do Plenário deve ser sorteado entre os membros daquele Colegiado, excluído o relator da deliberação recorrida;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, com fundamento nos arts. 32, inciso II, 34 e 26 da Lei 8.443/1992, quanto ao processo a seguir relacionado, em:

a) não conhecer dos embargos de declaração opostos por Rosemir Santana de Andrade Lima (anexo 20);

b) negar a redução no valor da multa imposta a Antônio Saraiva de Farias, pelo Acórdão 1.652/2010, Plenário (anexo 21);

c) autorizar o parcelamento da importância devida por Antônio Saraiva de Farias, objeto do Acórdão 1.652/2010, Plenário, em vinte e quatro parcelas mensais, nos termos dos arts. 217 a 219 do Regimento Interno (anexo 21).

d) determinar a remessa dos autos à Secretaria das Sessões, após as comunicações processuais pertinentes, com vistas ao sorteio de relator para o recurso de reconsideração interposto por Maria Dalva Barbosa da Silva, contra o Acórdão 850/2011, Plenário (anexo 19).

1. Processo TC-024.597/2008-7 (EMBARGOS DE DECLATAÇÃO EM PEDIDO DE REEXAME)

1.1. Apensos: 000.419/2011-7 (SOLICITAÇÃO)

1.2. Responsáveis: Ethiene Maria Gouveia Viana (183.213.562-49); Falbernandes Mendes de Farias (138.136.092-00); Francisco Antonio Saraiva de Farias (045.644.802-00); Francisco Souza de Alencar (153.999.902-53); Fundação Universidade Federal do Acre - Mec (04.071.106/0001-37); Jaider Moreira de Almeida (196.180.002-06); Jonas Pereira de Souza Filho (058.733.712-53); Maria Carvalho da Silva (129.519.602-63); Maria Dalva Barbosa da Silva (078.746.932-72); Olinda Batista Assmar (041.331.707-25); Pedro Ferreira Calvalcante Filho (138.130.212-20); Rosemary de Almeida Gomes (215.885.622-04); Rosemir Santana de Andrade Lima (308.631.712-49); Zuila de Mendonça Correia (091.120.062-20)

1.3. Interessados: Rosemir Santana de Andrade Lima, Francisco Antônio Saraiva de Farias, e Maria Dalva Barbosa da Silva,

1.4. Entidade: Fundação Universidade Federal do Acre

1.5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues

1.6. Unidade Técnica: Secretaria de Recursos (Serur)

1.7. Advogados constituídos nos autos: Patrícia Pontes de Moura (OAB/AC 3.191), Claudia Maria da Fontoura Messias Sabino (OAB/AC 3.187) e Maria Cristhiny Barbosa (OAB/AC 2.525).

Ata n° 39/2011 – Plenário
Data da Sessão: 21/9/2011 – Ordinária

RELAÇÃO Nº 31/2011 – Plenário
Relator – Ministro AROLDO CEDRAZ

ACÓRDÃO Nº 2481/2011 - TCU - Plenário

Considerando que o recorrente foi notificado da deliberação recorrida na data de 4/3/2011;

considerando que o prazo para a interposição de recurso de reconsideração é de quinze dias, nos termos do art. 285 do Regimento Interno do TCU, contados na forma prevista no art. 183;

considerando que o recorrente apresentou o recurso em 19/4/2011;

considerando, dessa maneira, que o presente recurso de reconsideração foi apresentado intempestivamente;

considerando que a análise efetuada pela Secretaria de Recursos sobre a admissibilidade da peça recursal conclui pela ausência de fato novo capaz de suplantar a intempestividade verificada, para que o recurso possa ser admitido nos termos do parágrafo único do artigo 32 da Lei Orgânica;

considerando os pareceres uniformes da Secretaria de Recursos e do Ministério Público junto ao TCU no sentido do não conhecimento;

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão de Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 32, inciso I, da Lei 8.443/92; arts. 143, inciso IV, alínea b e § 3º; 277, inciso I, e 285, § 2º, do Regimento Interno do TCU, em não conhecer do recurso de reconsideração interposto por Clésio da Gama Fernandes, e em determinar o arquivamento do processo adiante indicado, após envio ao recorrente de cópia desta deliberação, bem como do exame de admissibilidade inserto às fls. 6/11 do anexo 2 dos autos, para conhecimento.

1. Processo TC-008.958/2009-0 (RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO - TCE)

1.1. Recorrente: Clésio da Gama Fernandes (484.914.206-06)

1.2. Entidade: Caixa Econômica Federal – CEF.

1.3. Relator: Ministro Aroldo Cedraz

1.3.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Valmir Campelo.

1.4. Unidade Técnica: Serur.

1.5. Representante do Ministério Público: Subprocuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva.

1.6. Advogado constituído nos autos: não há.

ACÓRDÃO Nº 2482/2011 - TCU - Plenário

Considerando que em sessão de 16/6/2010, ao apreciar recurso de revisão interposto pelo Ministério Público junto ao TCU, o Plenário deste Tribunal julgou irregulares as contas do Sr. Francisco Carlos Pierette e aplicou-lhe multa (Acórdão 1377/2010 – TCU – Plenário);

considerando que o responsável interpôs recurso de reconsideração contra o Acórdão 1377/2010 – TCU – Plenário (anexo 2), que foi conhecido e desprovido por meio do Acórdão 454/2011 – TCU – Plenário;

considerando que no presente momento o Sr. Francisco Carlos Pierette interpõe "pedido de reexame" (fl. 1, anexo 4), em que novamente pugna pela reforma do acórdão que lhe condenou;

considerando que as únicas possibilidades recursais tendentes à modificação do mérito, em processos de contas, são o recurso de reconsideração, os embargos de declaração e o recurso de revisão, previstos nos incisos I a III do art. 32 da Lei Orgânica do TCU;

considerando que o responsável já fez uso de recurso de reconsideração contra o Acórdão 1377/2010 – TCU – Plenário, ocorrendo, portanto, a preclusão consumativa;

considerando que a aplicação do princípio da fungibilidade recursal, para recebimento do expediente como recurso de revisão, seria prejudicial ao responsável, pois esgotaria sua derradeira possibilidade de recorrer, a teor do disposto no art. 278, §3º, do Regimento Interno;

considerando os pareceres uniformes da Secretaria de Recursos e do Ministério Público junto ao TCU pelo não recebimento do pedido, por sua absoluta inadequação;

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, com fundamento no art. 32 da Lei Orgânica do TCU, c/c os arts. 143, inciso IV, alínea "b" e § 3º; 278, § 3º, e 286 do Regimento Interno, em não conhecer da peça encaminhada pelo Sr. Francisco Carlos Pierette como pedido de reexame, e encaminhar cópia da presente deliberação, acompanhada de reprodução das fls. 4/10 do anexo 4, ao responsável, para conhecimento.

1. Processo TC-006.689/2000-7 ("PEDIDO DE REEXAME" - TCE)

1.1. Recorrente: Francisco Carlos Pierette (103.919.161-49)

1.2. Entidade: Delegacia Regional do Trabalho em Mato Grosso do Sul – DRT/MS.

1.3. Relator: Ministro Aroldo Cedraz

1.3.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Augusto Nardes.

1.4. Unidade Técnica: Serur.

1.5. Representante do Ministério Público: Subprocuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva.

1.6. Advogado constituído nos autos: não há.

ACÓRDÃO Nº 2483/2011 - TCU - Plenário

Os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 143, incisos III e V, alínea "a", do Regimento Interno, em determinar o arquivamento do processo a seguir relacionado, de acordo com os pareceres emitidos nos autos.

1. Processo TC-020.058/2009-1 (MONITORAMENTO)

1.1. Interessada: 4ª Secretaria de Fiscalização de Obras

1.2. Advogado constituído nos autos: não há.

ACÓRDÃO Nº 2484/2011 - TCU - Plenário

VISTOS e relacionados os autos a seguir indicados, que tratam de pedido de reexame interposto pelo Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro contra o item 9.1 do Acórdão 3412/2010 - TCU - Plenário;

considerando que o recorrente não demonstra interesse recursal no presente processo, tendo em vista que os termos da deliberação recorrida não lhe acarretam prejuízo ou gravame algum, uma vez que aquele **decisum** recomendou ao órgão jurisdicionado o cumprimento das normas que disciplinam a cessão de servidores na Justiça Eleitoral;

considerando, ainda, os pareceres uniformes da Serur e do Ministério Público pelo não conhecimento, em vista da ausência de interesse recursal;

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, com fundamento nos arts. 48, inciso I, da Lei 8.443/92; c/c os arts. 143, inciso IV, alínea "b" e § 3º, e 286, parágrafo único, do Regimento Interno, em:

1. Processo TC-006.260/2005-8 (PEDIDO DE REEXAME - RA)

1.1. Recorrente: Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro.

1.2. Órgão: Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro.

1.3. Relator: Ministro Aroldo Cedraz

1.3.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro-Substituto André Luís de Carvalho.

1.4. Unidade Técnica: Serur

1.5. Representante do Ministério Público: Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico.

1.6. Advogado constituído nos autos: não há.

1.7. não conhecer do recurso interposto pelo Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro, por ausência de interesse recursal;

1.7. encaminhar cópia da peça inicial à Secex/RJ, com vistas a subsidiar o monitoramento determinado pelo item 9.3 do Acórdão 3412/2010 - TCU - Plenário;

1.8. dar ciência da presente deliberação, acompanhada de reprodução das fls. 7/10 e 13 dos autos, ao recorrente, para conhecimento.

ACÓRDÃO Nº 2485/2011 - TCU - Plenário

Os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ACORDAM, com fundamento nos artigos 1º, inciso I; e 27 da Lei 8.443/92, c/c o artigo 218 e seu parágrafo único do Regimento Interno, em dar quitação aos Srs. Adailton de Brito Góis (CPF 113.463.371-87) e Eliane Maravalhas (CPF 115.799.601-97), ante o recolhimento integral da multa imputada no valor individual de R$ 3.000,00 (três mil reais) aos responsáveis, por intermédio do subitem 9.1 do Acórdão 1390/2010 – TCU - Plenário, de acordo com os pareceres emitidos nos autos.

Responsável: Eliane Maravalhas (CPF 115.799.601-97)

Valor da multa: R$ 3.000,00	Data de origem do débito: 16/6/2010
Valor recolhido: R$ 3.000,00	Data do recolhimento: 13/7/2010

Responsável: Adailton de Brito Góis (CPF 113.463.371-87)

Valor da multa: R$ 3.000,00	Data de origem do débito: 16/6/2010
Valor recolhido: R$ 3.107,70	Data do recolhimento: 16/3/2011

1. Processo TC-011.155/2009-6 (RELATÓRIO DE LEVANTAMENTOS)

1.1. Responsáveis: Adailton de Brito Góis (113.463.371-87); Eliane Maravalhas (115.799.601-97); Fernando Rodrigues Lopes de Oliveira (112.985.967-34); Gildásio Franco Cançado (003.178.291-49); Jose Luiz Martins Durço (220.702.061-49); Paulo Araújo de Oliveira (553.827.621-04)

1.2. Órgão: Ministério das Comunicações (vinculador)

1.3. Relator: Ministro Aroldo Cedraz

1.4. Advogado constituído nos autos: não há.

1.5. Determinações/Recomendações/Orientações:

1.5.1. determinar o apensamento dos presentes autos às contas de 2008 da Secretaria Executiva do Ministério das Comunicações (TC 015.126/2009-2).

ACÓRDÃO Nº 2486/2011 - TCU - Plenário

Considerando que ao Sr. Gerson Oliveira Penna foi imputada, por intermédio do item 9.3 do Acórdão 1606/2011 – TCU – Plenário, multa no valor de R$ 3.000,00 (três mil reais), em razão de não atendimento injustificado de reiterada diligência desta Corte no processo de representação adiante relacionado;

considerando que o interessado solicita prorrogação de prazo para interpor recurso contra a referida deliberação;

considerando que o prazo para interposição de pedido de reexame é peremptório, prevendo o Regimento Interno TCU a possibilidade de sua interposição intempestivamente apenas nos casos de superveniência de fatos novos e dentro do período de um ano contado do término do prazo de 15 (quinze) dias fixado na notificação;

considerando o parecer da unidade técnica pelo indeferimento da prorrogação de prazo para a interposição do recurso, por ausência de previsão normativa;

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, quanto ao processo a seguir relacionado, ACORDAM, por unanimidade, em indeferir o pedido de prorrogação de prazo para interposição de pedido de reexame, por não haver previsão legal ou regimental, e determinar o encaminhamento dos autos à Serur, para que se pronuncie quanto à admissibilidade do recurso constante do anexo 16 dos autos.

1. Processo TC-008.594/2009-4 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Responsável: Gerson Oliveira Penna (083.733.102-15).

1.2. Entidade: Secretaria de Vigilância em Saúde – MS.

1.3. Relator: Ministro Aroldo Cedraz

1.4. Advogado constituído nos autos: Edelberto Luiz da Silva (OAB/DF 11.292).

Ata n° 39/2011 – Plenário

Data da Sessão: 21/9/2011 – Ordinária

RELAÇÃO Nº 48/2011 – Plenário

Relator – Ministro RAIMUNDO CARREIRO

ACÓRDÃO Nº 2487/2011 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 143, inciso V, alínea "**e"**, e 183, inciso I, alínea **d**, do Regimento Interno/TCU, aprovado pela Resolução n. 155/2002, em prorrogar, por mais 30 (trinta) dias improrrogáveis, a contar da notificação deste Acórdão, o prazo para que Ricardo Braga Vieira e José Roberto Jung Santos atendam aos termos dos Ofícios de Citação 187 e 188/2011-TCU/Secob-1 (já prorrogados uma vez por intermédio dos Ofícios 323 e 324/2011-TCU/Secob-1), respectivamente, conforme os pareceres emitidos nos autos.

1. Processo TC-015.705/2011-0 (TOMADA DE CONTAS ESPECIAL)

1.1. Apensos: 007.429/2010-0 (Relatório de Auditoria)

1.2. Responsáveis: Jose Roberto Jung Santos (403.576.787-53); Ricardo Braga Vieira (006.884.857-90); Tecnosolo Engenharia S.a. (33.111.246/0001-90), Cobrape - Cia. Brasileira de Projetos e Empreendimentos (58.645.219/0001-28)

1.3. Unidade: Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária

1.4. Relator: Ministro Raimundo Carreiro

1.5. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Obras 1 (SECOB-1)

1.6. Advogado constituído nos autos: Alexandre de Oliveira Barbosa, Brasileiro, OAB/RJ 128.732, José Antonio Bastos Valente Viana, OAB/RJ 155.239, Michely Monteiro Santos, OAB/RJ 168.716, Érika Christina Louzada Bomfim, OAB/RJ 158.634, Sergei Augusto Monteiro Forte, RG n°889.717/DF.

ACÓRDÃO Nº 2488/2011 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, com fundamento no art. 143, inciso V, alínea "d", do Regimento Interno/TCU, c/c o enunciado nº 145 da Súmula da Jurisprudência predominante do Tribunal de Contas da União, ACORDAM, por unanimidade, em retificar, por inexatidão material o Acórdão 3.393/2010 – Plenário – TCU, prolatado na Sessão de 08/12/2010, Ata nº 49/2010, relativamente aos itens abaixo, para que:

onde se lê: "9.4.2. promova, de acordo com a forma e os prazos regimentais, a citação dos responsáveis pelos possíveis débitos descritos no subitem 9.4.1. retro, para que informem a esta Corte acerca de tais gastos, quantificando-os e justificando-os ou recolhendo-os à conta específica do Tesouro Nacional, nos termos do art. 12, II, da Lei nº 8.443/92 c/c o art. 8º, §§ 1º, 2º e 3º, da IN TCU nº 48/2004;

9.4.3. por ocasião das citações determinadas no subitem 9.4.2. retro, encaminhe cópia deste Acórdão, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentam",

leia-se: *"9.4.2 notifique os responsáveis pelos possíveis débitos descritos no subitem 9.4.1. retro, para que informem a esta Corte acerca de tais gastos, quantificando-os e justificando-os ou recolhendo-os à conta específica do Tesouro Nacional, nos termos do art. 12, II, da Lei nº 8.443/92 c/c o art. 8º, §§ 1º, 2º e 3º, da IN TCU nº 48/2004;*

9.4.3. por ocasião das notificações determinadas no subitem 9.4.2. retro, encaminhe cópia deste Acórdão, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentam;"

Mantendo-se os demais termos do Acórdão ora retificado, de acordo com os pareceres emitidos nos autos pela Secex-6 e pelo Ministério Público.

1. Processo TC-007.421/2006-3 (ACOMPANHAMENTO)

1.1. Apensos: 018.520/2004-3 (Relatório de Auditoria)

1.2. Responsáveis: Ana Luíza de Melo Pinheiro (016.740.627-29); Andre Gustavo Richer (009.749.867-04); Christiane Paquelet (094.738.297-60); Eduardo Blumen (071.948.747-17); Paulo Sergio Oliveira da Rocha (043.788.067-20); Sérgio Vieira da Costa Lobo (031.537.467-53)

1.3. Interessado: Comitê Olímpico Brasileiro (34.117.366/0001-67)

1.4. Unidade: Comitê Olímpico Brasileiro

1.5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro

1.6. Unidade Técnica: 6ª Secretaria de Controle Externo (SECEX-6)

1.7. Ministro que alegou impedimento na Sessão: Aroldo Cedraz

1.8. Advogados constituídos nos autos: Diego Ricardo Marques OAB/DF 30.782, Thiago Groszewicz Brito OAB/DF O N. 31.762, Spencer Daltro De Miranda Filho OAB/DF 17.615, Raquel Coutinho Bastos OAB/DF 18.785, e Maria Rita de Cássia Figueiredo Pinto OAB/DF 6.717, Spencer Advogados Associados, 693/00 RS, Helio Bello Cavalcanti, OAB/RJ 3.243, Sergio Mazzillo, OAB/RJ 25.538, Sebastião Gonçalves, OAB/RJ 24.225, Marcelo Franklin Dos Santos Filho, OAB/RJ 105.516, Raquel Acherman Abitan, OAB/RJ 103.489, Maria Carolina Leão Diogenes Melo, OAB/RJ 114.825, Luiz Rodolfo A. Ryff, OAB/RJ 112.797, Rodrigo Costa Magalhães, OAB/RJ 120.356, Leandro Bonecker Lora, OAB/RJ 119.440, Alessandra Rodrigues Premazzi Cilento, OAB/RJ 125.001, Rafael Grumach Genuino De Oliveira, OAB/RJ 147.983, Filipe Pellizzon Jacon, OAB/RJ 150.316, Diogo Oliveira, OAB/RJ 155.358, Ana Paula Velloso OAB/RJ 152.544, Domenique Guimarães Frascino OAB/RJ 158.974, Pedro Henrique Augusto Correa Da Silva, OAB/RJ 159.808, Bruna Mariz Santos, OAB/RJ 162.018

ACÓRDÃO Nº 2489/2011 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 143, inciso V, alínea "**e**", e 183, inciso I, alínea **d**, do Regimento Interno/TCU, aprovado pela Resolução n. 155/2002, em prorrogar por mais 30 dias, a contar da notificação, os prazos das audiências e oitivas previstas nos subitens 9.1 e 9.2 do Acórdão 1833/2011-P, conforme os pareceres emitidos nos autos.

1. Processo TC-012.676/2011-0 (RELATÓRIO DE AUDITORIA)

1.1. Responsáveis: Gilvan Cordeiro Ferro (470.760.464-15); Guilherme Gustavo de Oliveira Lagares (044.472.536-90); John Kennedy Carneiro de Oliveira (071.146.828-16); Marcia Vasconcelos Santos (461.412.786-04); Mayra Magalhães (026.879.659-95)

1.2. Interessado: Congresso Nacional

1.3. Unidade: Caixa Econômica Federal - MF; Departamento Penitenciário Nacional - SNJ/MJ; Governo do Estado de Rondônia.

1.4. Relator: Ministro Raimundo Carreiro

1.5. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Obras 1 (SECOB-1)

1.6. Advogado(s) constituído(s) nos autos: não há.

ACÓRDÃO Nº 2490/2011 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, quanto ao processo a seguir relacionado, com fundamento no arts. 143, III, do Regimento Interno/TCU, c/c art. 40, Inciso II, da Resolução- TCU nº 191/2006. ACORDAM em determinar o arquivamento do seguinte processo.

1. Processo TC-003.241/2011-4 (RELATÓRIO DE LEVANTAMENTOS)

1.1. Interessado: TCU

1.2.Unidade: Petrobras Distribuidora S.A. - MME, Fronape International Company - Petrobras - MME, Termoceará Ltda, Sociedade Fluminense de Energia Ltda, Termomacaé Comercializadora de Energia Ltda - Grupo Petrobras - MME, Usina Termelétrica de Juiz de Fora S/a, Comperj Estirenos S.A., Comperj Poliolefinas S.A., Comperj Meg S.A., Comperj Participações S.A., Petrobras Biocombustível S. A., Liquigás Distribuidora S.A. - Petrobras - MME, Fafen Energia S.A. - Grupo Petrobras - Mme, Transportadora Associada de Gás S. A. Grupo Petrobras - MME, Termorio SA, Eletrobrás Termonuclear S.A. - Grupo Eletrobras - MME, Petrobras Internacional S.A. - MME, Petrobras Química S.A. - MME, Petróleo Brasileiro S.A. - MME, Petrobras International Finance Company - MME, Transportadora Bras. Gasoduto Bolívia-Brasil S.A. - Petrobras - MME, Petrobras Transporte S.A. - MME, Refinaria Alberto Pasqualini S.A. - Petrobras - MME e Petrobras Netherlands B.V. - Petrobras Int. - MME.

1.3. Relator: Ministro Raimundo Carreiro

1.4. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Obras 3(SECOB-3)

1.5. Advogados constituídos nos autos: Idmar De Paula Lopes (OAB/DF 24.882), Carlos Da Silva Fontes Filho (OAB/RJ 59.712), Nilton Antonio DE Almeida Maia (OAB/RJ 67.460), Nelson Sá Gomes Ramalho (OAB/RJ 37.506), Guilherme Rodrigues Dias (OAB/RJ 58.476), Èsio Costa Júnior (OAB/RJ 59.121), Hélio Siqueira Júnior (OAB/RJ 62.929), Eduardo Jorge Leal De Carvalho E Albuquerque (OAB/RJ 57.404), Claudismar Zupiroli (OAB/DF 12.250), Luiz Carlos Sigmarjnga Seixas (OAB/DF 814), Roberto Cruz Couto (OAB/RJ 19.329), Ricardo Penteado de Freitas Borges (OAB/SP 92.770)

ACÓRDÃO Nº 2491/2011 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 143, inciso V, alínea "**e**", e 183, inciso I, alínea **d**, do Regimento Interno/TCU, aprovado pela Resolução n. 155/2002, em prorrogar o prazo, por mais 30 (trinta) dias, a contar da notificação deste Acórdão, para que atendimento do Oficio 824/2011-TCU/SECOB-2, decorrente do Acórdão nº 2013/2011-PL, conforme os pareceres emitidos nos autos.

1. Processo TC-005.427/2009-2 (RELATÓRIO DE LEVANTAMENTOS)

1.1. Apensos: 029.412/2009-5 (Solicitação De Certidão); 033.289/2010-7 (Relatório De Levantamentos)

1.2. Responsáveis: Consórcio Constran/galvão/construcap (08.308.651/0001-55); Fernando Rocha Silveira (107.545.124-87); Luiz Antonio Pagot (435.102.567-00)

1.3. Interessados: Consórcio Constran/galvão/construcap

1.4. Unidade: Superintendência Regional do Dnit No Estado do Rio Grande do Norte - DNIT/MT

1.5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro

1.6. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Obras 2(SECOB-2)

1.7. Advogados constituídos nos autos: Alexandre Aroeira Salles (OAB/DF 28.108), Tathiane Vieira Viggiano Fernandes (OAB/DF 27.154), Patrícia Guércio Teixeira (OAB/MG 90.459), Marina Hermeto Corrêa (OAB/MG 75.173), Francisco de Freitas Ferreira (OAB/MG 89.353), Renata Aparecida Ribeiro Felipe (OAB/MG 97.826), Érlon André de Matos (OAB/MG 103.906), Nayron Sousa Russo (OAB/MG 106.011), Mariana Barbosa Miraglia (OAB/MG 107.162), Cristiano Nascimento e Figueiredo (OAB/MG 101.334), Flávia da Cunha Gama (OAB/MG 101.817), Fernando Antônio dos Santos Filho (OAB/MG 116.302), Vitor Magno de Oliveira Pires (OAB/MG 108.997), Alexandre Ferreira Mourão (OAB/MG 116.292), André Guimarães Cantarino (OAB/MG 116.021), Milene Lúcia Vianna de Paula (OAB/MG 115.278), Clara Sol da Costa (OAB/MG 115.937), André Naves Laureano Santos (OAB/MG 112.694), Cynthia Póvoa de Aragão (OAB/DF 22.298)

Ata n° 39/2011 – Plenário
Data da Sessão: 21/9/2011 – Ordinária

RELAÇÃO Nº 51/2011 – Plenário
Relator – Ministro JOSÉ JORGE

ACÓRDÃO Nº 2492/2011 - TCU – Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 143, inciso V, alínea *e*, e 145, §1º, do Regimento Interno, em adotar as seguintes medidas:

a) prorrogar por mais 30 (trinta) dias, a contar da ciência desta deliberação, o prazo para manifestação dos seguintes interessados: Construtora OAS Ltda., Consórcio Croncremat/Tecnosolo, Henrique Alberto Santos Ribeiro, Consórcios Arco Metropolitano do Rio (Construtora Norberto Odebrecht S.A. e Construtora Andrade Gutierrez S.A.) e Arco Metropolitano Rio (Delta Construções S.A./Oriente Construção Civil Ltda.), relativamente ao Acórdão nº 2168/2011 - TCU – Plenário;

b) fixar o prazo de dez dias, a contar da ciência desta deliberação, para que os Consórcios Arco Metropolitano do Rio (Construtora Norberto Odebrecht S.A. e Construtora Andrade Gutierrez S.A.) e Arco Metropolitano Rio (Delta Construções S.A./Oriente Construção Civil Ltda.) promovam a juntada do instrumento de procuração aos autos, sob pena de serem tidos como inexistentes os atos praticados pelos procuradores;

c) autorizar o fornecimento de vista e cópia destes autos conforme solicitado pelo Consórcio Arco Metropolitano do Rio (Construtora Norberto Odebrecht S.A. e Construtora Andrade Gutierrez S.A.):

1. Processo TC-008.788/2011-1 (RELATÓRIO DE AUDITORIA)

1.1. Responsáveis: Gisela Kraus (793.159.337-53); Gustavo Ferreira Gomes (437.867.317-72); José Paes Leme da Motta (627.671.947-15); João Carlos de Oliveira Azedias (986.322.647-53); Luiz Antônio Pagot (435.102.567-00); Luiz Emygdio de Oliveira (376.444.677-34); Luiz Fernando de Souza (569.211.957-91); Nilton de Britto (140.470.121-49); Walter Luiz Correa Magalhães (199.181.007-53)

1.2. Entidades: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – Denit e Secretaria de Estado de Obras do Estado do Rio de Janeiro

1.3. Relator: Ministro José Jorge

1.4. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Obras 2 (Secob-2)

1.5. Advogado constituído nos autos: não há.

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2493/2011 - TCU – Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei nº 8.443/1992, c/c os arts. 143, inciso III, 169, inciso IV, do Regimento Interno, e no art. 42 da Resolução TCU nº 191/2006, quanto ao processo a seguir relacionado, em considerar concluído o monitoramento das determinações proferidas no Acórdão nº 338/2010 – TCU - Plenário, alterado pelo Acórdão nº 737/2010 – TCU - Plenário, arquivando-se o processo, de acordo com os pareceres emitidos nos autos:

1. Processo TC-018.546/2009-0 (RELATÓRIO DE AUDITORIA)

1.1. Interessado: Tribunal de Contas da União - TCU

1.2. Entidades: Municípios Igarapé-Miri, Santarém e Bujaru/PA

1.3. Relator: Ministro José Jorge

1.4. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo – PA (Secex/PA)

1.5. Advogado constituído nos autos: não há.

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2494/2011 - TCU – Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 27 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c o art. 218 do Regimento Interno, em dar quitação ao responsável Amauri de Sousa Lima, diante do recolhimento integral da multa que lhe foi cominada, e autorizar o arquivamento do presente processo, de acordo com os pareceres emitidos nos autos:

1. Processo TC-010.401/2004-6 (RELATÓRIO DE MONITORAMENTO) - Apensos: 027.455/2010-6 (Solicitação de Certidão); 003.416/1999-2 (Relatório de Auditoria)

1.1. Responsáveis: Ilizeu Real Júnior (684.991.168-68); José Antônio Silva Coutinho (000.323.526-20); Luiz Antonio Pagot (435.102.567-00)

1.2. Entidade: Secretaria de Estado de Infra - Estrutura do Estado de Mato Grosso

1.3. Relator: Ministro José Jorge

1.4. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Obras 2 (Secob-2)

1.5. Advogado constituído nos autos: não há.

1.6. Quitação relativamente ao subitem 8.2 do Acórdão nº 278/2002, proferido pelo Plenário, em sessão de 31/07/2002 - Ordinária, Ata nº 27/2002, mantido pelo Acórdão nº 335/2003, proferido pelo Plenário, em sessão de 09/04/2003 – Ordinária, Ata nº 12/2003 – Plenário:

.

Responsável: Amauri de Sousa Lima (239.914.026-53)

data de origem da multa	valor original da multa
31/07/2003	R$ 8.000,00
data do recolhimento	valor recolhido
01/06/2011	R$ 9.693,10
Total do recolhimento:	**R$ 9.693,10**

ACÓRDÃO Nº 2495/2011 - TCU – Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 27 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c o art. 218 do Regimento Interno, em dar quitação aos responsáveis Hélio Egydio Nogueira, Ulysses Fagundes Neto e Sérgio Tufik, diante do recolhimento integral das multas que lhes foram cominadas, e autorizar o arquivamento do presente processo, de acordo com os pareceres emitidos nos autos:

1. Processo TC-017.083/2006-8 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Responsáveis: Hélio Egydio Nogueira (073.335.878-00); Sérgio Tufik (664.725.478-15); Ulysses Fagundes Neto (578.451.908-53)

1.2. Entidade: Universidade Federal de São Paulo – UNIFESP/MEC

1.3. Relator: Ministro José Jorge

1.4. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo – SP (Secex/SP)

1.5. Advogado constituído nos autos: não há.

1.6. Quitação relativamente aos subitens 9.5, 9.6 e 9.7 do Acórdão nº 1892/2011, proferido pelo Plenário, em sessão de 20/07/2011, Ata nº 29/2011:

Responsável: Hélio Egydio Nogueira (073.335.878-00)

data de origem da multa	valor original da multa
20/07/2011	R$ 8.000,00
data do recolhimento	valor recolhido
08/08/2011	R$ 8.000,00
Total do recolhimento:	**R$ 8.000,00**

Responsável: Ulysses Fagundes Neto (578.451.908-53)

data de origem da multa	valor original da multa
20/07/2011	R$ 5.000,00
data do recolhimento	valor recolhido
12/08/2011	R$ 5.000,00
Total do recolhimento:	**R$ 5.000,00**

Responsável: Sérgio Tufik (664.725.478-15)

data de origem da multa	valor original da multa
20/07/2011	R$ 5.000,00
data do recolhimento	valor recolhido (R$)
11/08/2011	R$ 5.000,00
Total do recolhimento:	**R$ 5.000,00**

Ata n° 39/2011 – Plenário
Data da Sessão: 21/9/2011 – Ordinária

RELAÇÃO Nº 37/2011 – Plenário
Relator – Ministro-Substituto AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI

ACÓRDÃO Nº 2496/2011 - TCU - Plenário

Considerando que, por meio do Acórdão nº 4.446/2011 – TCU – 2ª Câmara, foi apreciado recurso de reconsideração interposto pelo Sr. Otacílio Vieira Machado contra o Acórdão nº 2.513/2006 – TCU – 2ª Câmara;

Considerando que o Sr. Roberto Rodrigues dos Santos interpôs recurso de revisão contra o Acórdão nº 2.513/2006 – TCU – 2ª Câmara, ainda pendente de apreciação;

Considerando que o item 9.5 do Acórdão nº 4.446/2011 – TCU – 2ª Câmara determinou que os autos retornassem ao gabinete do relator da mencionada deliberação para apreciação do recurso de revisão interposto pelo Sr. Roberto Rodrigues dos Santos;

Considerando que a Resolução TCU nº 175/2005 dispõe, em seu art. 22, que "*Os recursos de reconsideração, de revisão e os pedidos de reexame, interpostos por diferentes interessados, contra a mesma deliberação, serão distribuídos ao ministro sorteado como relator do primeiro deles.*";

Considerando que, em uma interpretação finalística, a regra normativa acima, de unificação de relatoria, refere-se a recursos de mesma natureza;

Considerando que o relator do Recurso de Revisão deve ser diverso daquele que relatou eventual Recurso de Reconsideração;

Considerando, portanto, que a observância do comando contido no item 9.5 do Acórdão nº 4.446/2011 – TCU – 2ª Câmara consubstancia *error in procedendo*,

Os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão de Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 143, inciso V, 174 e 176, do Regimento Interno/TCU, aprovado pela Resolução nº 155/2002, em tornar insubsistente o item 9.5 do Acórdão nº 4.446/2011 – TCU – 2ª Câmara e encaminhar o recurso de revisão interposto pelo Sr. Roberto Rodrigues dos Santos para sorteio de relator:

1. Processo TC-012.198/2003-9 (TOMADA DE CONTAS ESPECIAL)

1.1. Apensos: 028.048/2006-7 (SOLICITAÇÃO); 002.564/2007-1 (COBRANÇA EXECUTIVA); 002.563/2007-4 (COBRANÇA EXECUTIVA); 023.304/2006-6 (SOLICITAÇÃO); 002.532/2007-8 (COBRANÇA EXECUTIVA); 000.922/2007-4 (SOLICITAÇÃO); 002.531/2007-0 (COBRANÇA EXECUTIVA)

1.2. Classe de Assunto: IV

1.3. Responsáveis: Otacílio Vieira Machado (CPF 765.022.286-15); Roberto Rodrigues dos Santos (CPF 248.808.411-53)

1.4. Entidade: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - MEC

1.5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti

1.6. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo – GO (SECEX-GO)

1.7. Advogado constituído nos autos: Antônio Inácio da Silva (OAB/GO 8.034).

1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2497/2011 - TCU - Plenário

VISTOS, relatados e relacionados estes autos de Monitoramento (DE nº 46.870.709-1, de 23/8/2011) das determinações constantes do Acórdão 615/2011 – TCU – Plenário (vide excerto constante do DE nº 45.711.893-8, de 5/4/2011), prolatado sobre o TC-022.487/2010-7, esse atinente a Denúncia acerca de possíveis irregularidades no âmbito da Superintendência Regional do Trabalho e Emprego em Alagoas – SRTE/AL,

Considerando que, na Sessão de 16/3/2011, por intermédio do Acórdão 615/2011 – TCU – Plenário (Relação 11/2011, de minha relatoria, Ata 8/2011), este Tribunal, entre outras medidas, deliberou por determinar à SRTE/AL que implementasse o controle de veículos de que tratam a IN 3/2008-SLTI/MP e a Norma Operacional 1/2008-MTE, em especial no que se refere à implantação e regular utilização do Sistema de Transportes – Sistran, bem como por determinar à CGU/AL que, no relatório de auditoria da tomada de contas da SRTE/AL relativa ao exercício de 2010 – ou em adendo a ele, caso tal peça já se encontrasse concluída –, incluísse informes acerca do controle do uso de veículos, da regularização da situação desses e quanto à solução de problemas estruturais das instalações físicas daquela superintendência;

Considerando que as respostas da SRTE/AL (ofícios 734/2011/GAB/SRTE/AL, de 28/7/2011, e 765/2011/GAB/SRTE/AL, de 3/8/2011, constantes, respectivamente, dos DEs nºs 46.517.160-4, de 28/7/2011, e 46.640.152-6, de 4/8/2011), ainda que afirmassem o atendimento à determinação que lhe foi dirigida, somente lograram apresentar comunicação interna do setor de informática a respeito da disponibilização de planilhas provisórias para o controle dos veículos da unidade, haja vista que o sistema "Systrans" ainda não estaria funcionando, não havendo informação ou comprovação quanto a se tais instrumentos provisórios viriam sendo efetivamente utilizados, nem informes mais detalhados ou justificativas para o sistema de controle de veículos ("Systrans") ainda não estar sendo utilizado;

Considerando que, segundo avalia a Secex/AL, a determinação dirigida à CGU não chegou a ser atendida por intermédio das peças originárias da prestação de contas do exercício de 2010 da SRTE/AL,

já autuada neste Tribunal sob o TC-027.977/2011-0, em função de a auditoria de gestão a cargo do controle interno já haver ocorrido quando comunicou-se o teor do Acórdão 615/2011 – TCU – Plenário, aguardando-se que o atendimento em questão ocorra por meio de adendo, conforme previsto no *Decisum*;

Considerando, no entanto, a observação da Secex/AL quanto a já constarem, do Relatório de Auditoria de Gestão da CGU, registros a respeito da indisponibilidade, na SRTE/AL, de sistema informatizado de controle de veículos e da precariedade dos mecanismos utilizados para tal controle, com indícios de desvirtuamento no uso fora do horário de expediente, em especial por parte do Superintendente;

Considerando o alerta da unidade técnica quanto a também haverem registros, por parte da CGU/AL, a respeito da falta de adequado controle patrimonial, de faltas graves relacionadas aos problemas estruturais das instalações físicas, bem como de irregularidades nas licitações realizadas com vistas a solucionar estes últimos;

Considerando, além disso, o informe da unidade instrutiva quanto ao aspecto de o Certificado de Auditoria, constante dos autos do TC-027.977/2011-0, propor que as contas do Superintendente da SRTE/AL, exercício de 2010, sejam consideradas irregulares, tendo em vista vasto conjunto de irregularidades identificado pelo Controle Interno;

Considerando a ponderação da Secex/AL quanto à conveniência de que o monitoramento das determinações constantes do Acórdão 615/2011 – TCU – Plenário passe a ocorrer juntamente com o exame do processo de prestação de contas da SRTE/AL, exercício de 2010, haja vista as questões denunciadas no TC-022.487/2010-7 envolverem o mesmo exercício;

Considerando as conclusões da Secex/AL e o encaminhamento por ela proposto (fls. 3 do DE nº 46.870.709-1, de 23/8/2011);

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão de Plenário, por unanimidade, em:

a) com fundamento nos arts. 33 e 34 da Resolução TCU 191/2006, determinar o apensamento definitivo destes autos de Monitoramento ao TC-027.977/2011-0;

b) determinar à Secex/AL que prossiga, nos autos do TC-027.977/2011-0, com o monitoramento das determinações exaradas no Acórdão 615/2011 – TCU – Plenário.

1. Processo TC-008.794/2011-1 (MONITORAMENTO) (Processo Eletrônico)

1.1. Interessado: Tribunal de Contas da União.

1.2. Unidade: Superintendência Regional do Trabalho e Emprego em Alagoas – SRTE/AL.

1.3. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.

1.4. Representante do Ministério Público: não atuou.

1.5. Unidade Técnica: Secex/AL.

1.6. Advogado constituído nos autos: não atuou.

1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2498/2011 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão de Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 1º, inciso II, 41, da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c arts. 1º, inciso II, 143, inciso V, alínea "a", 169, inciso IV, todos do Regimento Interno, em determinar o arquivamento dos presentes autos, uma vez que cumpriu o objetivo para o qual foi constituído, arquivando-se os autos, sem prejuízo de encaminhar cópia desta deliberação ao interessado.

1. Processo TC-018.689/2009-3 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Responsáveis: Confederação Nacional dos Trabalhadores Em Turismo e Hospitalidade (03.656.998/0001-75); Nova Central Sindical dos Trabalhadores (07.542.095/0001-70)

1.2. Interessado: Ronaldo Ramos Caiado (264.720.587-68)

1.3. Órgão/Entidade: Ministério do Trabalho e Emprego (vinculador)

1.4. Relator: Ministro-substituto Augusto Sherman Cavalcanti

1.5. Unidade Técnica: 5ª Secretaria de Controle Externo(SECEX-5)
1.6. Ministro que alegou impedimento na Sessão: Aroldo Cedraz
1.7. Advogados constituídos nos autos: Romildo Olgo Peixoto Júnior (OAB/DF 28.361) e Diego Ricardo Marques (OAB/DF 30.782).

Ata n° 39/2011 – Plenário
Data da Sessão: 21/9/2011 – Ordinária

RELAÇÃO Nº 29/2011 – Plenário
Relator – Ministro-Substituto MARCOS BEMQUERER COSTA

ACÓRDÃO Nº 2499/2011 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, considerando o decidido pelo Acórdão n. 1.212/2011 – Plenário, ACORDAM, por unanimidade, em converter a determinação veiculada pelo item 1.5.1 do Acórdão n. 1.082/2010 – Plenário (Rel. n. 19/2010, do Gabinete do Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa, Ata n. 16/2010, Sessão de 19/05/2010) em recomendação, para que à Procuradoria Regional do Trabalho da 11ª Região observe, no caso de eventual prorrogação do contrato de vigilância e segurança armada em vigor (Contrato n. 01/2007), celebrado com a empresa Union Security Serviços de Segurança e Transporte de Valores Ltda., ou de realização de novo procedimento licitatório com o mesmo objeto, as orientações expedidas pela Portaria SLTI n. 10/2009, e suas posteriores alterações, sobretudo no que diz respeito aos limites de preços a serem praticados, e, com fundamento no art. 42 da Resolução/TCU n. 191/2006, em apensar o presente processo, em definitivo, ao TC-013.021/2009-1 (Representação), de acordo com o parecer emitido pela Secex/RR:

1. Processo TC-014.994/2010-0 (MONITORAMENTO)
1.1. Interessado: Secex-RR (00.417.607/0028-38).
1.2. Órgão/Entidade: Procuradoria Regional do Trabalho da 11ª Região/AM/RR/MPT/MPU.
1.3. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.
1.4. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo – RR (Secex-RR).
1.5. Advogado(s) constituído(s) nos autos: não há.
1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.
.

ACÓRDÃO Nº 2500/2011 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, considerando o decidido pelo Acórdão n. 1.212/2011 – Plenário, ACORDAM, por unanimidade, em converter a determinação veiculada pelo item 1.5.1 do Acórdão n. 1.073/2010 – Plenário (Rel. n. 19/2010, do Gabinete do Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa, Ata n. 16/2010, Sessão de 19/05/2010) em recomendação para que o Tribunal Regional do Trabalho da 11ª Região observe, no caso de eventual prorrogação do contrato de vigilância e segurança armada em vigor (Contrato n. 03/2009), celebrado com a empresa Union Security Serviços de Segurança e Transporte de Valores Ltda., ou de realização de novo procedimento licitatório com o mesmo objeto, as orientações expedidas pela Portaria SLTI n. 10/2009, e suas posteriores alterações, sobretudo no que diz respeito aos limites de preços a serem praticados, e, com fundamento no art. 42 da Resolução/TCU n. 191/2006, em apensar o presente processo, em definitivo, ao TC-012.894/2009-7 (Representação), de acordo com o parecer emitido pela Secex/RR:

1. Processo TC-015.708/2010-1 (MONITORAMENTO)
1.1. Interessado: Secex-RR (00.417.607/0028-38).

1.2. Tribunal Regional do Trabalho da 11ª Região – TRT/11ª Região/AM – JT.
1.3. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.
1.4. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo – RR (Secex-RR).
1.5. Advogado(s) constituído(s) nos autos: não há.
1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2501/2011 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, considerando o decidido pelo Acórdão n. 1.212/2011 – Plenário, ACORDAM, por unanimidade, em converter a determinação veiculada pelo item 1.5.1 do Acórdão n. 1.072/2010 – Plenário (Rel. n. 19/2010, do Gabinete do Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa, Ata n. 16/2010, Sessão de 19/05/2010) em recomendação para que o Tribunal Regional Eleitoral do Estado de Roraima observe, no caso de eventual prorrogação do contrato de vigilância e segurança armada em vigor (Contrato n. 05/2008), celebrado com a empresa Transvig – Transportes de Valores e Vigilância Ltda., ou de realização de novo procedimento licitatório com o mesmo objeto, as orientações expedidas pela Portaria SLTI n. 10/2009, e suas posteriores alterações, sobretudo no que diz respeito aos limites de preços a serem praticados, e, com fundamento no art. 42 da Resolução/TCU n. 191/2006, em apensar o presente processo, em definitivo, ao TC-012.886/2009-5 (Representação), de acordo com o parecer emitido pela Secex/RR:

1. Processo TC-015.716/2010-4 (MONITORAMENTO)
1.1. Interessado: Secex-RR (00.417.607/0028-38).
1.2. Órgão/Entidade: Tribunal Regional Eleitoral do Estado de Roraima – TRE/RR – JE.
1.3. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.
1.4. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo – RR (Secex-RR).
1.5. Advogado(s) constituído(s) nos autos: não há.
1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2502/2011 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 143, inciso V, alínea **a**, e 169, inciso IV, do Regimento Interno/TCU, aprovado pela Resolução n. 155/2002, em arquivar o presente processo, de acordo com os pareceres emitidos nos autos:

1. Processo TC-019.759/2009-4 (MONITORAMENTO)
1.1. Interessado: Tribunal de Contas da União.
1.2. Órgão/Entidade: Município de Sobradinho/BA.
1.3. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.
1.4. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Obras 1 (Secob-1).
1.5. Advogado(s) constituído(s) nos autos: não há.
1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

Ata n° 39/2011 – Plenário
Data da Sessão: 21/9/2011 – Ordinária

PROCESSOS APRECIADOS DE FORMA UNITÁRIA

Por meio de apreciação unitária de processos, o Plenário proferiu os Acórdãos de nºs 2503 a 2550, a seguir transcritos e incluídos no Anexo III desta Ata, juntamente com os relatórios e votos em que se fundamentaram.

ACÓRDÃO Nº 2503/2011 - TCU – Plenário

1. Processo nº TC 014.557/1999-1.
1.1. Apensos: 030.101/2007-1; 015.836/2010-0; 002.241/2004-6; 725.042/1996-6
2. Grupo: II; Classe de Assunto: I - Recurso de Revisão.
3. Recorrente/Interessados:
3.1. Recorrente: Francisco de Oliveira (031.112.701-06).
3.2. Interessados: Iron Marques da Silva (085.716.861-49); Mauricio Campos Palmerston (096.536.271-04); Merval Pimenta Amorim (166.252.858-20); e Tais Borges Palmerston (260.681.331-68).
4. Órgão: Secretaria de Estado de Saúde de Tocantins (25.053.117/0001-64).
5. Relator: Ministro Augusto Nardes.
5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Humberto Guimarães Souto.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Júlio Marcelo de Oliveira.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Recursos (Serur).
8. Advogado constituído nos autos: Ildo João Cótica Júnior (OAB/TO nº 2.298-B).

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Recurso de Revisão interposto pelo Sr. João Francisco de Oliveira contra o Acórdão nº 1.722/2003-TCU-1ª Câmara, que julgou irregulares as suas contas e condenou-o solidariamente com outros responsáveis ao pagamento da quantia de R$ 1.679.383,00 (Um milhão, seiscentos e setenta e nove mil, trezentos e oitenta e três reais) aos cofres do Fundo Nacional de Saúde,
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:
9.1. com fundamento no art. 35, inciso III, da Lei nº 8.443/1992, conhecer do recurso de revisão interposto pelo Sr. João Francisco de Oliveira, ex-Secretário de Estado de Infraestrutura de Tocantins para, no mérito, dar-lhe provimento, aproveitando-se, em cumprimento ao art. 281 do Regimento Interno, os argumentos apresentados aos demais responsáveis nos autos;
9.2. em consequência ao disposto no subitem precedente, tornar insubsistente o Acórdão nº 1.722/2003-TCU-1ª Câmara e, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei nº 8.443/1992, c/c os arts. 1º, inciso I, 208 e 214, inciso II, do Regimento Interno, julgar regulares com ressalvas as contas dos responsáveis João Francisco de Oliveira, Merval Pimenta Amorim, Iron Marques da Silva, Maurício Campos Palmerston e Taís Borges Palmerston, dando-se-lhes quitação;
9.3. encaminhar cópia do presente Acórdão, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentam, aos Srs. João Francisco de Oliveira, Merval Pimenta Amorim, Iron Marques da Silva, Maurício Campos Palmerston, Taís Borges Palmerston, à Procuradoria da União no Estado do Tocantins, ao Tribunal de Contas do Estado de Tocantins e ao Fundo Nacional de Saúde (FNS);
9.4. com fulcro no art. 169, inciso IV, do Regimento Interno, arquivar estes autos.

10. Ata n° 39/2011 – Plenário.
11. Data da Sessão: 21/9/2011 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2503-39/11-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Valmir Campelo (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes (Relator), Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.
13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2504/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC-019.809/2009-8.
2. Grupo I, Classe de Assunto V: Monitoramento.
3. Interessado: Congresso Nacional.
4. Entidades: Departamento Nacional de Obras contra às Secas – Dnocs e Secretaria de Recursos Hídricos do Estado do Rio Grande do Norte – Semarh/RN.
5. Relator: Ministro Augusto Nardes.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: 4ª Secretaria de Fiscalização de Obras (4ª Secob0.
8. Advogado constituído nos autos: não atuou.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de monitoramento do cumprimento das determinações corretivas feitas pelo TCU acerca das obras do Perímetro de Irrigação Santa Cruz/Apodi, no Estado do Rio Grande do Norte,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, em:

9.1. arquivar os presentes autos uma vez cessados os motivos que levaram o Tribunal a recomendar a paralisação do referido empreendimento, em cumprimento ao subitem 9.1.3. do Acórdão 1.884/2009-Plenário.

10. Ata n° 39/2011 – Plenário.
11. Data da Sessão: 21/9/2011 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2504-39/11-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Valmir Campelo (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes (Relator), Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.
13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2505/2011 – TCU – 2ª Câmara

1. Processo nº TC 020.726/2003-7.
1.1. Apenso: 021.193/2010-0
2. Grupo: I – Classe: I – Assunto: Recurso de Revisão.
3. Interessado/Recorrente:
3.1. Interessado: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).
3.2. Recorrente: Auricélio Ribeiro (227.979.553-15).
4. Entidade: Município de Jurema/PI.
5. Relator: Ministro Augusto Nardes.
5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Recursos (Serur).
8. Advogados constituídos nos autos: Francisco Soares Campelo Filho (OAB/PI nº 2.734); José Norberto Lopes Campelo (OAB/PI nº 2.594); Nathalie Cancela Cronemberger Campelo (OAB/PI nº 2.953); Gilianna Rodrigues Flores (OAB/PI nº 3.603); Luciana Ferraz Mendes Mello (OAB/PI nº 2.578); Ilan Kelson de Mendonça Castro (OAB/PI nº 3.268); Jeremias Bezerra Moura (OAB/PI 4.420), Márlio da Rocha Luz Moura (OAB/PI nº 4.505), Uanderson Ferreira da Silva (OAB/PI nº 5.456), Marcos Paulo Sousa Campelo (OAB/PI nº 5.273), Elisiana Martins Ferreira Baptista (OAB/PI nº 5.964), Cheyla Maria Paiva Ferraz Ponce (OAB/PI nº 5.594), Raniel Barbosa Nunes (OAB/PI nº 5.938), Aryslucy Lopes de Holanda (OAB/PI nº 6.333), Renata Cristina Azevedo Coqueiro Carvalho (OAB/PI nº 6.066), Emanuel Rocha Sousa Severino (OAB/PI nº 6.550) e Roberto César de Arêa Leão Nascimento (OAB/PI nº 5.048).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de recurso de revisão interposto pelo Sr. Auricélio Ribeiro, ex-prefeito do município de Jurema/PI, contra o Acórdão nº 5.857/2009-TCU-2ª Câmara, por meio do qual o Tribunal julgou irregulares as suas contas, aplicando-lhe multa, em face da omissão no dever de prestar contas e da ausência de processo licitatório para utilização dos recursos que lhe foram confiados por força do Convênio nº 5.020/97, que tinha por objeto promover, à conta do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), uma refeição diária aos alunos matriculados na educação pré-escolar e no ensino fundamental das zonas urbana e rural,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, com fulcro nos arts. 32, inciso III, e 35, inciso III, da Lei nº 8.443/1992, c/c os arts. 277 e 288 do Regimento Interno do TCU, em:

9.1. conhecer do Recurso de Revisão, para, no mérito, dar-lhe provimento parcial, de modo a alterar o subitem 9.2 do Acórdão nº 5.857/2009-TCU-2ª Câmara, que passa a vigorar com a seguinte redação:

"*9.2. aplicar ao responsável multa no valor de R$ 3.500,00 (três mil e quinhentos reais), conforme previsto no art. 58, inciso I, da Lei nº 8.443/92, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento da referida quantia aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente a partir do dia seguinte ao término do prazo estabelecido até a data do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor*;"

9.2. dar ciência desta deliberação, bem como do relatório e voto que a fundamentam, ao recorrente e ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

10. Ata n° 39/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/9/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2505-39/11-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Valmir Campelo (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes (Relator), Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2506/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC-005.402/2011-5

2. Grupo I - Classe IV - Tomada de Contas Especial

3. Responsável: Fernanda Rebello de Almeida (CPF: 259.557.538-42), então gerente da Agência de Santo André/SP da CAIXA

4. Entidade: Caixa Econômica Federal (CAIXA)

5. Relator: Ministro Valmir Campelo

6. Representante do Ministério Público: Procurador Sergio Ricardo Costa Caribé

7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo em São Paulo (Secex/SP)

8. Advogado constituído nos autos: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial (TCE) instaurada no âmbito da Caixa Econômica Federal (CAIXA), em decorrência de irregularidades em saques do FGTS praticadas pela Sra. Fernanda Rebello de Almeida (CPF: 259.557.538-42), quando no exercício do cargo de Gerente da Agência Santo André/SP-CAIXA.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. considerar, com fundamento no art. 12, § 3º, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de1992, revel a Sra. Fernanda Rebello de Almeida (CPF: 259.557.538-42);

9.2. julgar irregulares as contas da Sra. Fernanda Rebello de Almeida (CPF: 259.557.538-42), com base nos arts. 1º, inciso I, e 16, inciso III, alínea "c", da Lei nº 8.443, de 1992, **condenando-a,** nos termos dos arts. 19, **caput**, e 23, inciso III, alínea "a" da mesma lei, ao pagamento das quantias abaixo, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora a partir das respectivas datas até a efetiva quitação dos débitos, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove perante o Tribunal o recolhimento das referidas dívidas aos cofres da Caixa Econômica Federal (CAIXA), na forma da legislação em vigor:

Valor Histórico (R$)	Data de Ocorrência
15.839,02	25/03/2004;
10.563,32	26/04/2004;
13.734,56	27/04/2004;
Crédito de 314,65	16/02/2006;

9.3. aplicar à Sra. Fernanda Rebello de Almeida (CPF: 259.557.538-42) a multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443, de 1992, no valor de R$ 5.000,00 (cinco mil reais), fixando-lhe, nos termos do art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno, o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove perante o Tribunal o recolhimento da referida quantia aos cofres do Tesouro Nacional, na forma da legislação em vigor;

9.4. autorizar, desde logo, o pagamento das dívidas decorrentes em até 24 (vinte e quatro) parcelas mensais e consecutivas, caso solicitado, nos termos do art. 26 da Lei nº 8.443/1992 c/c o art. 217 do Regimento Interno, fixando o vencimento da primeira parcela em 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, e o das demais a cada 30 (trinta) dias, devendo incidir sobre cada uma os encargos devidos, na forma prevista na legislação em vigor;

9.5. alertar a responsável, de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do art. 217, § 2º, do Regimento Interno;

9.6. autorizar, desde logo, com fulcro no art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendida a notificação;

9.7. declarar a responsável, Sra Fernanda Rebello de Almeida (CPF: 259.557.538-42), inabilitada para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, nos termos do art. 60 da Lei nº 8.443/92, pelo período de 5 (cinco) anos;

9.8. remeter cópia deste acórdão, bem como do relatório e voto que o fundamentam, à Procuradoria da República no Estado de São Paulo, em conformidade com o artigo 209, § 6º, do RITCU, para a adoção das providências cabíveis; e

9.9. dar ciência deste acórdão à Caixa Econômica Federal e à responsável.

10. Ata n° 39/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/9/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2506-39/11-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Augusto Nardes (na Presidência), Valmir Campelo (Relator), Walton Alencar Rodrigues, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2507/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 008.122/2001-8.

1.1. Apensos: TC 015.716/2006-4 e TC 015.531/2004-3.

2. Grupo II – Classe I – Assunto: Recurso de Revisão.

3. Recorrente/Responsáveis: Ministério Público junto ao TCU.

3.1. Interessado: 6º Batalhão de Engenharia de Construção – 6º BEC.

3.2. Responsáveis: Aristomendes Rosa Barroso Magno (CPF 415.836.987-87); Ipiranga Asfaltos S.A. (CNPJ 59.128.553/0001-77); Francisco Solidon Pereira-ME - Empreiteira Monte Oreb (CNPJ 84.041.391/0001-82); Engemar - Comércio, Construção e Serviço Ltda. (CNPJ 01.963.310/0001-74); I. Rombaldi - H. R. Comercial; (CNPJ 03.909.722/0001-51); Manaus Auto Peças Ltda. (CNPJ 04.670.972/0001-44); Marcelo Geber da Silva (CPF 052.226.087-00); Mauro Silva Fernandes (CPF 920.647.281-04); R C Projetos e Construções Ltda. (CNPJ 18.265.702/0001-62); Transtec - Transporte, Terraplanagem e Comércio Ltda. (CNPJ 01.319.212/0001-07).

4. Órgão: 6º Batalhão de Engenharia de Construção (CNPJ 00.394.452/0036-25).

5. Relator: Ministro Valmir Campelo.

6. Representante do Ministério Público: Procurador Sérgio Ricardo Costa Caribé.

7. Unidade: Secretaria de Recursos – Serur.

8. Advogados constituídos nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de recurso de revisão interposto pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União, representado pelo Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico, contra o Acórdão proferido na Relação nº 42/2002 - Gab. do Ministro Substituto Augusto Sherman Cavalcanti – Primeira Câmara, inserido na Ata nº 25/2002, que julgou regulares com quitação plena as contas do 6º Batalhão de Engenharia e Construção - BEC, relativas ao exercício de 2000.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo relator,

9.1. conhecer do presente recurso de revisão interposto pelo Ministério Público junto ao TCU, com fundamento no arts. 35, inciso III, da Lei nº 8.443/92, para, no mérito, dar-lhe provimento parcial;

9.2. acolher as razões de justificativa apresentadas pelos Srs. Marcelo Geber da Silva e Marco Antônio Vanni;

9.3. acolher as razões de justificativa apresentadas pelas empresas: Ipiranga Asfaltos S.A. Francisco Solidon Pereira-ME (Empreiteira Monte Oreb); Engemar - Comércio, Construção e Serviço Ltda.; I. Rombaldi (H. R. Comercial); Manaus Auto Peças Ltda.; RC Projetos e Construções Ltda.; Transtec - Transporte, Terraplanagem e Comércio Ltda.

9.4. acolher parcialmente as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Aristomendes Rosa Barroso Magno;

9.5. reformar a deliberação proferida pela 1ª Câmara, constante da Relação 42/2002, do Gabinete do Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, Ata 25/2002, quanto às contas do 6º Batalhão de Engenharia de Construção relativas ao exercício de 2000, para:

9.5.1. julgar regulares com ressalvas as contas do Sr. Aristomendes Rosa Barroso Magno, nos termos do art. 16, inciso II, e art. 17, da Lei nº 8.443/92, dando-lhe quitação;

9.6. dar ciência ao 6º Batalhão de Engenharia e Construção – 6º BEC do seguinte:

9.6.1. quando houver necessidade de realizar permutas de materiais e/ou serviços, que o faça por meios documentais, com a realização de termo aditivo do contrato e emissão de notas fiscais pertinentes às novas aquisições de materiais e prestação de serviços;

9.6.2. designe fiscais de contratos com a responsabilidade de atestar a entrega de materiais e prestação de serviços, abstendo-se de proceder ao atesto “a distância”;

9.6.3. abstenha-se de utilizar materiais adquiridos com recursos vinculados a determinado empreendimento em outra obra ou serviço;

9.6.4. abstenha-se de realizar pagamentos adiantados, desviar a finalidade de materiais e serviços adquiridos e fracionar despesas, o que afronta a Lei nº 8.666/93;

9.7. dar ciência da presente deliberação aos responsáveis indicados nos itens 9.2 e 9.3; e

9.8. levar ao conhecimento Sr. Aristomendes Rosa Barroso Magno, do Comando do Exército e do 6º Batalhão de Engenharia e Construção o inteiro teor desta deliberação, bem como do Relatório e Voto que a fundamentam.

10. Ata n° 39/2011 – Plenário.
11. Data da Sessão: 21/9/2011 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2507-39/11-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Augusto Nardes (na Presidência), Valmir Campelo (Relator), Walton Alencar Rodrigues, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.
13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2508/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 008.638/2002-3.
2. Grupo II – Classe I – Assunto: Recurso de Revisão.
3. Recorrente/Responsáveis: Ministério Público junto ao TCU.
3.1. Interessado: 6º Batalhão de Engenharia de Construção – 6º BEC.
3.2. Responsáveis: A P Israel da Silva ME (CNPJ 02.412.318/0001-05); Alfredo Pinheiro Filho (CPF 239.255.822-15); Aristomendes Rosa Barroso Magno (CPF 415.836.987-87); Auto Posto Abel Galinha Ltda. (CNPJ 00.376.437/0001-24); E. Stein (CNPJ 84.020.007/0001-65); Etmetal Comércio e Indústria de Placas Metálicas Ltda. (CNPJ 34.015.669/0001-79); Francisco William Azevedo da Costa (CPF 006.862.937-03); I. Rombaldi (CNPJ 03.909.722/0001-51); Importação e Exportação Cometa Ltda. (CNPJ 84.046.630/0001-97); J Soares Filho ME (CNPJ 04.055.646/0001-27); José Maria Afonso Baeta Teixeira - empresa individual (CNPJ 01.656.647/0001-39); KVA Instalações Elétricas Construção e Comércio Ltda. (CNPJ 34.532.622/0001-82); Loja da Borracha Ltda. (CNPJ 04.584.835/0001-97); Manaus Auto Peças Ltda. (CNPJ 04.670.972/0001-44); Marcelo Fauri Minuzzo (CPF 883.611.520-91); Mauro Silva Fernandes (CPF 920.647.281-04); Meta Mesquita Táxi Aéreo Ltda. (CNPJ 34.809.632/0001-12); Nita - Nimbus Táxi Aéreo Ltda. (CNPJ 03.665.282/0001-34); North Tour Turismo Ltda.-EPP (CNPJ 84.007.459/0001-07); O. G. Cunha - EPP (CNPJ 22.894.158/0001-95); Polimpex - Comércio, Serviços e Representações Ltda. (CNPJ 84.025.063/0001-92); Secor Serviços e Comércio de Roraima Ltda. (CNPJ 03.182.481/0001-91); Toniolli Construções Ltda. - EPP (CNPJ 03.234.753/0001-50); U S G Campos & Cia Ltda. (CNPJ 84.482.496/0001-77).
4. Órgão: 6º Batalhão de Engenharia de Construção (CNPJ 00.394.452/0036-25).
5. Relator: Ministro Valmir Campelo.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Sérgio Ricardo Costa Caribé.
7. Unidade: Secretaria de Recursos – Serur.
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos de recurso de revisão interposto pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União, representado pelo então Subprocurador-Geral Ubaldo Alves Caldas, contra o Acórdão nº 2.316/2003 – Primeira Câmara, constante da Relação nº 78/2003, do Gabinete do Ministro Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, Ata n. 36/2003, pelo qual foram julgadas regulares as contas de 2001 do 6º Batalhão de Engenharia e Construção – 6º BEC.
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo relator,
9.1. conhecer do presente recurso de revisão interposto pelo Ministério Público junto ao TCU, com fundamento no arts. 35, inciso III, da Lei nº 8.443/92, para, no mérito, dar-lhe provimento parcial;

9.2. acolher as razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis: Auto Posto Abel Galinha Ltda. (CNPJ 00.376.437/0001-24); E. Stein (CNPJ 84.020.007/0001-65); Etmetal Comércio e Indústria de Placas Metálicas Ltda. (CNPJ 34.015.669/0001-79); Francisco William Azevedo da Costa (CPF 006.862.937-03); I. Rombaldi (CNPJ 03.909.722/0001-51); Importação e Exportação Cometa Ltda. (CNPJ 84.046.630/0001-97); J Soares Filho ME (CNPJ 04.055.646/0001-27); José Maria Afonso Baeta Teixeira - empresa individual (CNPJ 01.656.647/0001-39); Manaus Auto Peças Ltda. (CNPJ 04.670.972/0001-44); Marcelo Fauri Minuzzo (CPF 883.611.520-91); Mauro Silva Fernandes (CPF 920.647.281-04); Meta Mesquita Táxi Aéreo Ltda. (CNPJ 34.809.632/0001-12); Nita - Nimbus Táxi Aéreo Ltda. (CNPJ 03.665.282/0001-34); North Tour Turismo Ltda.-EPP (CNPJ 84.007.459/0001-07); Polimpex - Comércio, Serviços e Representações Ltda. (CNPJ 84.025.063/0001-92); Toniolli Construções Ltda. - EPP (CNPJ 03.234.753/0001-50); U S G Campos & Cia Ltda. (CNPJ 84.482.496/0001-77).

9.3. acolher parcialmente as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Aristomendes Rosa Barroso Magno;

9.4. reformar o Acórdão nº 2.316/2003 – Primeira Câmara, constante da Relação nº 78/2003, do Gabinete do Ministro Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, Ata n. 36/2003, quanto às contas do Sr. Aristomendes Rosa Barroso Magno, então comandante do 6º Batalhão de Engenharia de Construção, relativas ao exercício de 2001, para julgá-las regulares com ressalva, nos termos do art. 16, inciso II, e art. 17, da Lei nº 8.443/92, dando-lhe quitação;

9.5. dar ciência ao 6º Batalhão de Engenharia e Construção – 6º BEC do seguinte:

9.5.1. quando houver necessidade de realizar permutas de materiais e/ou serviços, que o faça por meios documentais, com a realização de termo aditivo do contrato e emissão de notas fiscais pertinentes às novas aquisições de materiais e prestação de serviços;

9.5.2. designe fiscais de contratos com a responsabilidade de atestar a entrega de materiais e prestação de serviços, abstendo-se de proceder ao atesto “a distância”;

9.5.3. abstenha-se de utilizar materiais adquiridos com recursos vinculados a determinado empreendimento em outra obra ou serviço;

9.5.4. abstenha-se de realizar pagamentos adiantados, desviar a finalidade de materiais e serviços adquiridos e fracionar despesas, o que afronta a Lei nº 8.666/93;

9.6. dar ciência da presente deliberação aos responsáveis indicados no item 9.2; e

9.7. levar ao conhecimento do Sr. Aristomendes Rosa Barroso Magno, do Comando do Exército e do 6º Batalhão de Engenharia e Construção- 6º BEC o inteiro teor desta deliberação, bem como do Relatório e Voto que a fundamentam.

10. Ata n° 39/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/9/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2508-39/11-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Augusto Nardes (na Presidência), Valmir Campelo (Relator), Walton Alencar Rodrigues, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2509/2011 – TCU – Plenário

1. Processo TC-011.742/2010-0

2. Grupo II, Classe de Assunto V – Relatório de Levantamento de Auditoria (Fiscobras 2010)

3. Interessado: Congresso Nacional

4. Entidade: Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária – Infraero

5. Relator: Ministro Valmir Campelo

6. Representante do Ministério Público: não atuou

7. Unidades Técnicas: Secob-1; Secob-3
8. Advogado constituído nos autos: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Relatório de Levantamento de Auditoria Fiscobras 2010 realizado pela Secob-1 nas obras de Revitalização e Modernização do TPS-2 do Aeroporto Internacional do Galeão – RJ, objeto do Plano de Trabalho 26.781.0631.7J01.0033/2010.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. fixar prazo à Infraero, com base no art. 45, caput, da Lei 8.443/92, para que, em 45 (quarenta e cinco) dias, a contar da ciência, apresente a este Tribunal termo aditivo ao Contrato TC 0111-EG/2008-0061, dando conta dos novos preços e quantitativos pactuados para o serviço 04.01.416.01 relativo à "Revisão das Claraboias", executados de maneira distinta à constante do Caderno de Especificação GIGTP2-950.ET-01 – Anexo VI do edital de licitação para a contratação da reforma do TPS-2 (Concorrência nº 019/DALC/SBGL/2008), em face do que dispõe o art. 65, inciso I, alíneas "a" e "b", da Lei 8.666/93;

9.2. determinar à Secob-1 que monitore o adequado cumprimento do item 9.1 supra, informando ao relator acerca do saneamento do sobrepreço/superfaturamento anteriormente apontado;

9.3. encaminhar cópia desta decisão, acompanhada do relatório e do voto que o fundamentam, à Infraero e ao Ministério Público Federal no Estado do Rio de Janeiro, na pessoa do Procurador da República Carlos Alberto Bermond Natal, em resposta ao Ofício nº 5053/2011/PR/RJ/GAB/CB, autorizando o fornecimento de cópia integral dos autos àquele *Parquet*.

9.4. comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que, no que se refere às obras de Revitalização e Modernização do TPS-2 do Aeroporto Internacional do Galeão – RJ, objeto do Plano de Trabalho 26.781.0631.7J01.0033/2010, não foram encontradas irregularidades graves que se enquadrem no art. 91, § 1º, inciso IV da Lei 12.465/2011 (LDO 2012); e

9.5. arquivar o presente processo.

10. Ata n° 39/2011 – Plenário.
11. Data da Sessão: 21/9/2011 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2509-39/11-P.
13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Augusto Nardes (na Presidência), Valmir Campelo (Relator), Walton Alencar Rodrigues, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2510/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 017.636/2007-9.
1.1. Apensos: TC 026.805/2007-2 e TC 004.745/2008-4.
2. Grupo I – Classe de Assunto I – Embargos de Declaração.
3. Recorrente: Associação dos Servidores Efetivos das Agências Reguladoras Federais – ANER.
4. Entidades: Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ), Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), Agência Nacional do Petróleo (ANP), Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), Agência Nacional de Águas (ANA), Agência Nacional de Saúde Complementar (ANS) e Agência Nacional do Cinema (ANCINE).
5. Relator: Ministro Valmir Campelo.
5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Valmir Campelo.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Pessoal (SEFIP).

8. Advogado(s): José Luis Wagner, OAB/DF 17.183 e OAB/RS 18.097; Lilia Fortes dos Santos Wagner, OAB/RS 25.543; Sandra Luiza Feltrin, OAB/RS 35.063; Luiz Antonio Muller Marques, OAB/RS 39.450; Paulo Cezar Santos de Almeida, OAB/RS 38.535; Luciana Inês Rambo, OAB/RS 52.887; Felipe Carlos Schwingel, OAB/DF 24.046, OAB/RS 59.184-B; Valmir Floriano Vieira de Andrade, OAB/DF 26.778; André Azevedo Marques, OAB/DF 25.049; Leopoldo Rodrigues Portela, OAB/DF 24.927; Natáli Nunes da Silva, OAB/DF 24.439.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de embargos de declaração opostos pela Associação dos Servidores Efetivos das Agências Reguladoras Federais – ANER ao Acórdão nº 2.305/2009 – TCU – Plenário.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo relator, em:

9.1. conhecer dos presentes embargos, com fundamento nos arts. 31, 32 e 34 da Lei n.º 8.443/1992, c/c os arts. 277 e 287 do Regimento Interno/TCU, para, no mérito, acolhê-los com efeitos infringentes;

9.2. alterar o teor do Acórdão nº 2.305/2009 – TCU – Plenário, que passa a ter a seguinte redação:

"Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 1º, inciso II, e 43, inciso I, da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c os arts. 1º, inciso XXIV; 15, inciso I, alínea "p"; 143, inciso III; 234, § 2º, 237, parágrafo único e 250, inciso II, todos do Regimento Interno, em conhecer da presente denúncia e das representações a que se referem o TC-004745/2008-4 e o TC-026.805/2007-2, para, no mérito, considerá-las parcialmente procedentes, fazendo as determinações propostas, de acordo com a instrução da Unidade Técnica de fls. 332/339-vol. 1, ajustada pela instrução de fls. 38/42-Anexo 2, com o cancelamento da chancela de sigiloso que recai sobre os autos, sem prejuízo do encaminhamento de cópia desta deliberação, acompanhada das referidas instruções, à ANTAQ, à ANVISA, à ANEEL, à ANTT, à ANATEL, à ANP, à ANAC, à ANA, à ANS, à ANCINE, à entidade denunciante do TC-017.636/2007-9, à Associação Nacional dos Especialistas em Regulação (ANER) e à Associação dos Servidores da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ASANP):

1. Processo TC-017.636/2007-9 (DENÚNCIA)

1.1. Apensos: TC 026.805/2007-2 (REPRESENTAÇÃO); TC 004.745/2008-4 (REPRESENTAÇÃO)

1.2. Responsável: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992).

1.3. Interessado: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992).

1.4. Entidades: Agência Nacional de Transportes Aquaviários, Agência Nacional de Vigilância Sanitária, Agência Nacional de Energia Elétrica, Agência Nacional de Transportes Terrestres, Agência Nacional de Telecomunicações, Agência Nacional do Petróleo, Agência Nacional de Aviação Civil, Agência Nacional de Águas, Agência Nacional de Saúde Complementar e Agência Nacional do Cinema.

1.5. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Pessoal (SEFIP).

1.6. Advogados constituídos nos autos: José Luis Wagner, OAB/DF 17.183 e OAB/RS 18.097; Lilia Fortes dos Santos Wagner, OAB/RS 25.543; Sandra Luiza Feltrin, OAB/RS 35.063; Luiz Antonio Muller Marques, OAB/RS 39.450; Paulo Cezar Santos de Almeida, OAB/RS 38.535; Luciana Inês Rambo, OAB/RS 52.887; Felipe Carlos Schwingel, OAB/DF 24.046, OAB/RS 59.184-B; Valmir Floriano Vieira de Andrade, OAB/DF 26.778; André Azevedo Marques, OAB/DF 25.049; Leopoldo Rodrigues Portela, OAB/DF 24.927; Natáli Nunes da Silva, OAB/DF 24.439.

1.7. Determinações:

1.7.1. com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei nº 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, determinar que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, contados da ciência desta deliberação :

1.7.1.1. a ANTAQ limite, para cada grupo (Grupo 1 - CD, CGE, CA e CAS; e Grupo 2 - CCT), a despesa pertinente à remuneração dos cargos comissionados, tomando como referência para sua fixação os quantitativos de cargos estabelecidos na Tabela IV da Lei nº 10.233/2001 e a tabela remuneratória vigente;

1.7.1.2.a ANVISA limite, para cada grupo (Grupo 1 - CD, CGE, CA e CAS; e Grupo 2 - CCT), a despesa pertinente à remuneração dos cargos comissionados, tomando como referência para sua fixação os quantitativos de cargos estabelecidos no Anexo I da Lei nº 9.986/2000 e a tabela remuneratória vigente;

1.7.1.3.a ANEEL limite, para cada grupo (Grupo 1 - CD, CGE, CA e CAS; e Grupo 2 - CCT), a despesa pertinente à remuneração dos cargos comissionados, tomando como referência para sua fixação os quantitativos de cargos estabelecidos no Anexo I da Lei nº 9.986/2000 e a tabela remuneratória vigente;

1.7.1.4. a ANTT limite, para cada grupo (Grupo 1 - CD, CGE, CA e CAS; e Grupo 2 - CCT), a despesa pertinente à remuneração dos cargos comissionados, tomando como referência para sua fixação os quantitativos de cargos estabelecidos no Anexo II-B do Decreto nº 4.130/2002 e a tabela remuneratória vigente;

1.7.1.5. a ANP limite, para cada grupo (Grupo 1 - CD, CGE, CA e CAS; e Grupo 2 - CCT), a despesa pertinente à remuneração dos cargos comissionados, tomando como referência para sua fixação os quantitativos de cargos estabelecidos no Anexo I da Lei nº 9.986/2000 e a tabela remuneratória vigente;

1.7.1.6. a ANA limite, para cada grupo (Grupo 1 - CD, CGE, CA e CAS; e Grupo 2 - CCT), a despesa pertinente à remuneração dos cargos comissionados, tomando como referência para sua fixação os quantitativos de cargos estabelecidos no Anexo II do Decreto nº 3.692/2000 e a tabela remuneratória vigente;

1.7.1.7. a ANS limite, para cada grupo (Grupo 1 - CD, CGE, CA e CAS; e Grupo 2 - CCT), a despesa pertinente à remuneração dos cargos comissionados, tomando como referência para sua fixação os quantitativos de cargos estabelecidos no Anexo I da Lei nº 9.986/2000 e a tabela remuneratória vigente;

1.7.1.8. a ANCINE limite, para cada grupo (Grupo 1 - CD, CGE, CA e CAS; e Grupo 2 - CCT), a despesa pertinente à remuneração dos cargos comissionados, tomando como referência para sua fixação os quantitativos de cargos estabelecidos no Anexo II da Medida Provisória nº 2.228-1/2001 e a tabela remuneratória vigente;

1.7.2. determinar que, no prazo de 30 (trinta) dias, contados da ciência desta deliberação, a ANTAQ, a ANVISA, a ANEEL, a ANTT, a ANP, a ANA, a ANS e a ANCINE encaminhem ao TCU cronograma detalhado que especifique a forma de cumprimento das determinações exaradas neste acórdão;

1.7.3. determinar que, no prazo de 60 (sessenta) dias, contados da ciência desta deliberação, a ANATEL limite, para cada grupo (Grupo 1 - CD, CGE, CA e CAS; e Grupo 2 - CCT), a despesa pertinente à remuneração dos cargos comissionados, tomando como referência para sua fixação os quantitativos de cargos estabelecidos no Anexo I da Lei 9.986/2000 e a tabela remuneratória vigente, sob pena de aplicação da multa prevista no art. 58, § 1º, da Lei nº 8.443/1992 c/c o art. 268, inciso VII, do Regimento Interno do TCU, pelo descumprimento da determinação contida no item 9.3 do Acórdão 2.550/2007 – Plenário."

9.3. dar conhecimento deste acórdão, bem como do relatório e voto que o fundamentam, à ANTAQ, à ANVISA, à ANEEL, à ANTT, à ANATEL, à ANP, à ANAC, à ANA, à ANS, à ANCINE, à entidade denunciante do TC-017.636/2007-9, à Associação dos Servidores Efetivos das Agências Reguladoras Federais (ANER) e à Associação dos Servidores da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ASANP); e

9.4. encaminhar os autos à Secretaria das Sessões, para sorteio de relator dos pedidos de reexame acostados aos Anexos 4, 5, 6, 7 e 8.

10. Ata n° 39/2011 – Plenário.
11. Data da Sessão: 21/9/2011 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2510-39/11-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Augusto Nardes (na Presidência), Valmir Campelo (Relator), Walton Alencar Rodrigues, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.
13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2511/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 030.291/2010-0.
2. Grupo I – Classe IV – Assunto: Tomada de Contas Especial.
3. Interessada/Responsável:
3.1. Interessada: Caixa Econômica Federal – MF.
3.2. Responsável: Dilson Tadeu Maciel (CPF 163.478.111-20).
4. Entidade: Caixa Econômica Federal – MF.
5. Relator: Ministro Valmir Campelo.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Marinus Eduardo De Vries de Marsico.
7. Unidade: Secretaria de Controle Externo no Estado do Mato Grosso do Sul (Secex-MS).
8. Advogado(s) constituído(s) nos autos: não há.

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada pela Caixa Econômica Federal – CEF, contra o Sr. Dilson Tadeu Maciel, ex-empregado da agência de Corumbá-MS, em virtude de ter gerado prejuízo à instituição em operações bancárias irregulares, no período de 1º/7/1996 a 9/6/1998.
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:
9.1. considerar revel o Sr. Dilson Tadeu Maciel, nos termos do § 3º do art. 12 da Lei nº 8.443/1992;
9.2. julgar as contas irregulares e em débito o responsável Dilson Tadeu Maciel, ex-empregado da Caixa Econômica Federal - CEF (CPF 163.478.111-20), nos termos do art. 1º, I, c/c art. 16, III, "c" e "d", e art. 19, *caput*, da Lei 8.443/1992, condenando-o ao pagamento das quantias especificadas abaixo, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora devidos, calculados a partir das datas indicadas até o efetivo recolhimento, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres da Caixa Econômica Federal – CEF, nos termos do art. 23, III, "a", da citada Lei c/c art. 214, III, "a", do RI/TCU;

VALOR HISTÓRICO (R$)	DATA DA OCORRÊNCIA
1.900,00	01/07/1996
1.747,34	22/07/1996
2.436,77	15/08/1996
1.354,73	26/08/1996
787,87	27/08/1996
350,52	29/08/1996
449,48	30/08/1996
1.793,80	02/09/1996
122,32	04/09/1996
754,10	05/09/1996
2.381,24	06/09/1996
1.590,00	26/09/1996

VALOR HISTÓRICO (R$)	DATA DA OCORRÊNCIA
547,67	07/10/1996
1.988,17	14/10/1996
512,50	15/10/1996
(849,24)*	16/10/1996
1.279,38	22/10/1996
1.589,74	23/10/1996
\5.145,25	28/10/1996
62,84	29/10/1996
163,96	30/10/1996
1.300,00	01/11/1996
1.300,00	04/11/1996
(80,00)*	05/11/1996
3.595,12	06/11/1996
(208,49)*	07/11/1996
87,82	08/11/1996
231,48	11/11/1996
449,80	13/11/1996
1.239,24	14/11/1996
889,94	18/11/1996
(738,00)*	20/11/1996
1.483,93	22/11/1996
3.721,58	29/11/1996
200,00	02/12/1996
1.244,82	03/12/1996
927,67	04/12/1996
218,53	05/12/1996
1.374,12	06/12/1996
2.661,32	09/12/1996
(1.355,00)*	10/12/1996
3.220,77	11/12/1996
1.986,57	12/12/1996
1.938,88	16/12/1996
2.164,61	17/12/1996
1.115,48	18/12/1996
833,68	20/12/1996
2.703,07	23/12/1996
78,65	24/12/1996
3.011,94	26/12/1996
855,23	02/01/1997
1.000,00	03/01/1997
959,48	06/01/1997
1.806,25	08/01/1997
1.407,76	09/01/1997
3.006,39	10/01/1997
2.300,40	13/01/1997
1.545,79	15/01/1997
523,01	17/01/1997
1.424,22	20/01/1997

VALOR HISTÓRICO (R$)	DATA DA OCORRÊNCIA
2.161,69	21/01/1997
131,15	22/01/1997
(135,37)*	23/01/1997
739,93	24/01/1997
(231,90)*	28/01/1997
5.607,76	30/01/1997
1.058,78	31/01/1997
(1.905,47)*	05/02/1997
(991,93)*	07/02/1997
1.600,00	19/02/1997
(1.000,00)*	20/02/1997
2.583,80	28/02/1997
2.325,00	06/03/1997
4.653,57	10/03/1997
1.300,00	13/03/1997
7.102,72	14/03/1997
1.614,37	17/03/1997
320,00	19/03/1997
1.265,98	20/03/1997
2.470,00	21/03/1997
200,00	24/03/1997
820,89	25/03/1997
3.709,48	26/03/4997
1.527,46	31/03/1997
572,12	02/04/1997
363,66	04/04/1997
3.075,63	07/04/1997
493,56	08/04/1997
1.681,79	10/04/1997
344,37	11/04/1997
400,00	14/04/1997
1.906,42	15/04/1997
43,50	17/04/1997
1.300,00	18/04/1997
668,34	24/04/1997
95,86	25/04/1997
3.812,10	28/04/1997
117,60	29/04/1997
1.782,74	30/04/1997
2.411,26	02/05/1997
1.887,12	05/05/1997
243,00	07/05/1997
1.500,00	08/05/1997
1.637,02	16/05/1997
605,49	19/05/1997
(194,75)*	20/05/1997
1.542,27	21/05/1997
317,82	23/05/1997

VALOR HISTÓRICO (R$)	DATA DA OCORRÊNCIA
900,00	26/05/1997
875,08	28/05/1997
3.040,00	30/05/1997
500,00	02/06/1997
1.450,84	16/06/1997
287,07	17/06/1997
1.487,17	23/06/1997
(261,60)*	24/06/1997
395,80	25/06/1997
411,24	26/06/1997
1.167,43	27/06/1997
930,00	02/07/1997
4.365,81	03/07/1997
894,78	10/07/1997
2.384,09	11/07/1997
1.261,60	15/07/1997
1.226,45	17/07/1997
137,14	18/07/1997
921,93	21/07/1997
(43,50)*	22/07/1997
60,95	23/07/1997
1.000,00	29/07/1997
3.891,37	30/07/1997
1.312,20	31/07/1997
1.300,00	07/08/1997
150,00	08/08/1997
800,00	12/08/1997
979,15	13/08/1997
1.450,90	15/08/1997
1.000,00	16/08/1997
(450,00)*	18/08/1997
(1.000,00)*	19/08/1997
2.035,48	25/08/1997
300,00	26/08/1997
3.753,19	28/08/1997
2.112,11	29/08/1997
1.000,00	01/09/1997
324,57	05/09/1997
1.400,00	15/09/1997
2.423,82	16/09/1997
689,12	17/09/1997
1.430,87	18/09/1997
258,03	19/09/1997
2.660,39	22/09/1997
865,00	23/09/1997
1.524,13	25/09/1997
4.817,53	29/09/1997
496,00	30/09/1997

VALOR HISTÓRICO (R$)	DATA DA OCORRÊNCIA
1.500,00	01/10/1997
12.400,00	03/10/1997
100,00	06/10/1997
1.900,00	08/10/1997
1.490,00	09/10/1997
1.500,00	14/10/1997
1.200,00	17/10/1997
722,05	21/10/1997
(722,05)*	22/10/1997
2.000,00	28/10/1997
2.000,00	31/10/1997
2.564,56	04/11/1997
354,00	05/11/1997
1.774,09	11/11/1997
4.371,41	12/11/1997
4.800,00	17/11/1997
3.970,99	20/11/1997
3.500,00	21/11/1997
2.700,00	26/11/1997
1.130,72	02/12/1997
5.400,00	05/12/1997
4.100,00	08/12/1997
1.306,48	09/12/1997
2.400,00	12/12/1997
3.603,50	13/12/1997
2.820,07	28/01/1998
(2.000,07)*	29/01/1998
1.929,64	03/02/1998
4.092,24	05/02/1998
1.000,00	06/02/1998
(1.000,00)*	09/02/1998
1.458,79	10/02/1998
930,77	11/02/1998
1.600,00	12/02/1998
(1.600,00)*	13/02/1998
3.324,46	16/02/1998
1.600,00	17/02/1998
679,01	18/02/1998
1.600,00	20/02/1998
(1.600,00)*	25/02/1998
1.125,00	26/02/1998
2.997,72	27/02/1998
(210,04)*	27/02/1998
2.000,00	03/03/1998
1.843,15	05/03/1998
3.120,00	06/03/1998
(645,00)*	09/03/1998
559,00	12/03/1998

VALOR HISTÓRICO (R$)	DATA DA OCORRÊNCIA
(559,00)*	13/03/1998
4.337,54	16/03/1998
(600,00)*	17/03/1998
2.200,00	18/03/1998
500,00	20/03/1998
2.000,00	23/03/1998
1.000,00	25/03/1998
1.606,23	26/03/1998
1.200,00	27/03/1998
4.493,71	30/03/1998
550,00	31/03/1998
1.012,64	01/04/1998
1.600,00	06/04/1998
810,00	08/04/1998
1.027,12	13/04/1998
2.530,55	15/04/1998
5.484,91	16/04/1998
2.701,51	17/04/1998
1.681,10	20/04/1998
1.640,00	22/04/1998
313,34	23/04/1998
600,00	24/04/1998
2.012,03	27/04/1998
2.881,37	28/04/1998
2.882,17	29/04/1998
1.202,37	30/04/1998
(615,00)*	04/05/1998
1.200,00	05/05/1998
1.150,00	07/05/1998
463,23	13/05/1998
1.505,09	19/05/1998
3.059,86	20/05/1998
1.549,48	25/05/1998
2.890,56	28/05/1998
1.300,00	02/06/1998
1.650,00	09/06/1998

*Valores entre parêntesis representam crédito (computados para atualização da dívida)

9.3. aplicar ao Sr. Dilson Tadeu Maciel a multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443/1992, c/c o art. 267 do Regimento Interno, no valor de R$ 40.000,00 (quarenta mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento da referida quantia aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora a partir do dia seguinte ao do término do prazo estabelecido, até a data do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor;

9.4. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas caso não atendidas as notificações;

9.5. autorizar, desde logo, o pagamento das dívidas decorrentes em até 24 (vinte e quatro) parcelas mensais e consecutivas, caso solicitado, nos termos do art. 26 da Lei nº 8.443/1992 c/c o art. 217 do RITCU, fixando o vencimento da primeira parcela em 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da

notificação, e o das demais a cada 30 (trinta) dias, devendo incidir sobre cada uma os encargos devidos, na forma prevista na legislação em vigor;

9.6. alertar o responsável de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do art. 217, § 2º, do RITCU;

9.7. declarar o responsável, Sr. Dilson Tadeu Maciel, inabilitado para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, nos termos do art. 60 da Lei nº 8.443/1992, pelo período de 5 (cinco) anos;

9.8. remeter cópia do presente Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o fundamentam, à Procuradoria da República no Estado de Mato Grosso do Sul, em conformidade com §3º, do art. 16, da Lei nº 8.443/1992, c/c o artigo 209, §6º, do RITCU, para a adoção das providências cabíveis;

9.9. dar ciência e remeter cópia do presente Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o fundamentam, à Caixa Econômica Federal; e

9.10. arquivar os presentes autos.

10. Ata n° 39/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/9/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2511-39/11-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Augusto Nardes (na Presidência), Valmir Campelo (Relator), Walton Alencar Rodrigues, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2512/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 010.772/2011-1.

2. Grupo I – Classe V – Assunto: Relatório de Auditoria.

3. Interessado: Congresso Nacional.

4. Entidades: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – Dnit, Diretoria de Obras de Cooperação do Exército, 2º Batalhão de Engenharia de Construção e 1º Grupamento de Engenharia de Construção.

5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade: Secretaria de Fiscalização de Obras 2 (Secob-2).

8. Advogado(s) constituído(s) nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Relatório de Auditoria efetuado pela Secob 2, no âmbito do Fiscobras 2011, nas obras de duplicação e restauração da BR-101/NE, no Estado da Paraíba, entre a divisa RN/PB e a divisa PB/PE, totalizando 129,00 km,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, com fundamento no § 3º do art. 95 da Lei 12.209/2010 (LDO 2011) e ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. determinar a oitiva da Diretoria de Obras de Cooperação do Exército, do 2º Batalhão de Engenharia de Construção e do 1º Grupamento de Engenharia de Construção para, no prazo de quinze dias, manifestar-se sobre os seguintes tópicos, devidamente apontados na corrente fiscalização:

9.1.1. aquisição de 453.296,43 m3 de brita contra 263.766,27 m3 necessários de acordo com as medições do Dnit até abril de 2011. Considerando a existência de 23.827,00 m3 em estoque, o 2º BEC adquiriu quantidade 63% superior a necessária à execução do lote 5 da BR 101/PB, totalizando R$ 7.120.264,79 pagos a maior, em afronta aos arts. 62 e 63 da lei 4.320/1964 (Achado 3.1);

9.1.2. aquisição de 695.432,17 m3 de areia contra 607.211,48 m3 necessários de acordo com as medições do Dnit até abril de 2011. Considerando a existência de 1.434,00 m3 em estoque, o 2º BEC adquiriu quantidade 14% superior a necessária à execução do lote 5 da BR 101/PB, totalizando R$ 1.262.746,33 pagos a maior, em afronta aos arts. 62 e 63 da lei 4.320/1964 (Achado 3.1);

9.1.3. aquisição de 38.682,98 ton de cimento contra 34.949,54 ton necessárias de acordo com as medições do Dnit até abril de 2011. Considerando a existência de 99 ton em estoque, o 2º BEC adquiriu quantidade 10% superior a necessária à execução do lote 5 da BR 101/PB, totalizando R$ 1.045.628,13 pagos a maior, em afronta aos arts. 62 e 63 da lei 4.320/1964 (Achado 3.1);

9.1.4. pagamentos referentes à manutenção e locação de equipamentos em quantidade superior a 100% ao necessário à execução do lote 5 da BR 101/PB até a medição de abril de 2011, totalizando valor entre R$ 19.537.160,99 e R$ 30.564.572,69 pagos a maior, em afronta aos art. 62 e 63 da lei 4.320/1964 (Achado 3.1);

9.1.5 recebimento de CM-30 e CAP 50-70 em quantitativos superiores aos necessários à execução dos serviços atestados nas medições das obras do Lote 5 da BR-101/PB (Achado 3.2);

9.1.6. inexistência de ações de responsabilização e ressarcimento de danos decorrentes de falha no projeto executivo que acarretou o rompimento do aterro localizado entre as estacas 342 a 347 referente ao lote 5 da obra da BR 101/PB (Achado 3.3);

9.2. determinar a oitiva do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - Dnit, para, no prazo de quinze dias, manifestar-se sobre os seguintes indícios de irregularidades:

9.2.1. entrega ao consórcio construtor, responsável pela execução do Lote 3 da BR-101/PB, CM-30 em quantitativo superior aos atestados nas medições das obras da BR-101/PB (Achado 3.2);

9.2.2. entrega ao 2º BEC, responsável pela execução do Lote 5 da BR-101/PB, CM-30 e CAP 50-70 em quantitativo superior aos atestados nas medições das obras da BR-101/PB (Achado 3.2);

9.2.3. inexistência de ações de responsabilização e ressarcimento por danos causados por falha no projeto executivo que acarretou o rompimento do aterro localizado entre as estacas 342 a 347 referente ao lote 5 da obra da BR 101/PB (Achado 3.3);

9.2.4. indícios de falhas que acarretaram o rompimento dos diques da voçoroca localizada nas proximidades da estaca 960 no lote 3 das obras da BR 101/PB, bem como sobre a não apuração de responsabilidade para ressarcimento desse dano (Achado 3.4);

9.3. determinar a oitiva do Consórcio C.R. Almeida/Via/Emsa, CNPJ 08.396.100/00032-71, para, no prazo de quinze dias, se assim o desejar, manifestar-se sobre os seguintes indícios de irregularidades:

9.3.1. recebimento de CM-30 em quantitativo superior ao necessários à execução dos serviços atestados nas medições das obras do Lote 3 da BR-101/PB (Achado 3.2);

9.3.2. possíveis falhas que acarretaram o rompimento dos diques da voçoroca localizada nas proximidades da estaca 960, referente ao lote 3 das obras da BR 101/PB (Achado 3.4);

9.4. determinar a oitiva da empresa Dynatest Engenharia Ltda., CNPJ: 32.116.154/0001-30, para, se assim o desejar, no prazo de quinze dias, manifestar-se sobre os indícios de falha no projeto executivo que acarretou o rompimento do aterro localizado entre as estacas 342 a 347 referente ao lote 5 da obra da BR 101/PB, o que ensejaria a necessidade de reparação dos prejuízos pelos responsáveis (Achado 3.3. projeto executivo deficiente);

9.5. determinar a oitiva da empresa Astep Engenharia Ltda. CNPJ 10.778.470/0001-34, para, no prazo de quinze dias, se assim o desejar, manifestar-se sobre os indícios de falha que acarretaram o rompimento dos diques da voçoroca localizada nas proximidades da estaca 960, referente ao lote 3 das obras da BR 101/PB, o que ensejaria em necessidade de reparação dos prejuízos causados (Achado 3.4);

9.6. fixar prazo de quinze dias, nos termos do art. 251, caput, do Regimento Interno do Tribunal, para o Dnit encaminhar ao TCU Plano de Ação para as medidas que serão adotadas para correção das seguintes irregularidades, indicando o responsável pela ação e o prazo em que será executada:

9.6.1. pendências ambientais detectadas nos km 13,3 (processo erosivo com formação de voçoroca), km 18,2 a 19,2 (voçoroca de grandes proporções), km 53,6 a 54 (processo erosivo com formação de voçoroca), km 60,8 (erosão próximo passagem de fauna), km 94,1 (assoreamento do Rio Gramame), km

101 (canteiro de obras), km 128,3 (processo erosivo com formação de voçoroca), da BR 101/NE - trecho da Paraíba (Achado 3.7) ;

9.6.2. uso de área particular para dispensa de resíduos de obras (bota-fora) sem licença ambiental, ocorrido nas imediações do km 85, do lote 5 da BR 101/NE, contrariando as disposições contidas na Lei 6.938/1981, art. 10 e na Resolução Conama 237/1997, art. 2º. (Achado 3.5)

9.7. dar ciência ao Dnit, nos termos do art. 4º, da Portaria-Segecex 13/2011, que:

9.7.1. na 4º Revisão de Projeto em Fase de Obra do Lote 3 da BR-101/PB, foram identificados quantitativos de formas de madeira além do necessário no projeto do canal a ser executado nas proximidades da estaca 960 da BR-101/PB, e que tal inclusão pode importar em prejuízo ao erário de até R$ 738.402,04 (Achado 3.6);

9.7.2. foi verificada a reincidência no atraso em entrar com o requerimento de renovação das licenças ambientais pelo 2º BEC, a exemplo de: LO 990/2009 – data de vencimento: 9/6/2011, data do requerimento: 3/6/2011; LO 2.527/2008 – data de vencimento: 22/10/2010, data do requerimento: 31/1/2011; LO 2.958/2008 – data de vencimento: 7/11/2010, data do requerimento: 31/1/2011; Licença de outorga de direito de uso de água nº 3305/2009 data de vencimento: 17/6/2010, data do requerimento: 4/4/2011, em descumprimento ao que preceitua o § 4º. do art.18 da Resolução Conama 237/97 (Achado 3.8);

9.7.3. foram observadas pendências ambientais identificadas pela Gestora Ambiental nos lotes 3, 4 e 5, que devem ser mitigadas antes da solicitação da LO do empreendimento, em cumprimento à Resolução Conama 237/1997, art. 18, inciso II e art. 19, inciso I, e, considerando que cabe aos executores das obras (Consórcio C. R. Almeida/Via Engenharia/Emsa, Consórcio ARG/EGESA e 2º Batalhão de Engenharia de Construção) a implementação de medidas para mitigação dos impactos ambientais gerados pelo empreendimento, é essencial que o Dnit realize, antes do recebimento definitivo dos lotes, a verificação de que todas as pendências ambientais foram executadas de forma a mitigar os impactos ambientais identificados pela Gestora Ambiental (Achado 3.7);

9.8. dar ciência ao 2º BEC, nos termos do art. 4º, da Portaria-Segecex 13/2011, que:

9.8.1. foi verificado uso de área particular para dispensa de resíduos de obras (bota-fora) sem licença ambiental, ocorrido nas imediações do Km 85, do lote 5 da BR 101/NE, contrariando as disposições contidas na Lei 6.938/1981, art. 10 e na Resolução Conama 237/1997, art. 2º (Achado 3.5);

9.8.2. houve reincidência no atraso em entrar com o requerimento de renovação das licenças ambientais, a exemplo de: LO 990/2009 – data de vencimento: 9/6/2011, data do requerimento: 3/6/2011; LO 2.527/2008 – data de vencimento: 22/10/2010, data do requerimento: 31/1/2011; LO 2.958/2008 – data de vencimento: 7/11/2010, data do requerimento: 31/1/2011; Licença de outorga de direito de uso de água nº 3305/2009 data de vencimento: 17/6/2010, data do requerimento: 4/4/2011, em descumprimento ao que preceitua o § 4º. do art.18 da Resolução Conama 237/97. (Achado 3.8)

9.9. encaminhar cópia do acórdão, bem como do relatório e do voto que o fundamentam, à Superintendência de Administração do Meio Ambiente (Sudema) para ciência e adoção de medidas que considerar necessárias quanto ao descumprimento de condicionantes das Licenças de Operação nº 990/2009 - Canteiro de Obras e nº 2518/2008 - Jazida EC-07, pelo 2º BEC, no que se refere à correção dos inconvenientes e danos causados pela degradação da qualidade ambiental, contrariando as disposições contidas na Lei 6.938/1981, art. 14 e na Resolução Conama 237/1997, art. 2º (Achado 3.7);

9.10. encaminhar cópia do acórdão, bem como do relatório e do voto que o fundamentam, ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis para ciência e adoção de medidas que considerar necessárias quanto ao descumprimento de condicionante da Licença Ambiental de Instalação 287/2004 pelo Dnit, no que se refere à correção dos inconvenientes e danos causados pela degradação da qualidade ambiental nos km 13,3 (processo erosivo com formação de voçoroca), km 18,2 a 19,2 (voçoroca de grandes proporções), km 53,6 a 54 (processo erosivo com formação de voçoroca), km 60,8 (erosão próximo passagem de fauna), km 94,1 (assoreamento do Rio Gramame), km 128,3 (processo erosivo com formação de voçoroca), contrariando as disposições contidas na Lei 6.938/1981, art. 14 e na Resolução Conama 237/1997, art. 2º (Achado 3.7);

9.11. encaminhar ao Dnit e ao Comando do Exército cópia do acórdão, acompanhada do relatório e do voto que a fundamentam;

10. Ata n° 39/2011 – Plenário.
11. Data da Sessão: 21/9/2011 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2512-39/11-P.

13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Augusto Nardes (na Presidência), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues (Relator), Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.
13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2513/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 012.652/2001-0.
2. Grupo II – Classe I – Assunto: Recurso de Revisão (em processo de Tomada de Contas).
Exercício: 2000.
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Interessado: Departamento de Emprego e Salário - SPPE/MTE (03.830.550/0001-26).
3.2. Responsável: Fátima Bayma de Oliveira (528.602.807-15).
4. Órgão: Departamento de Emprego e Salário - SPPE/MTE.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
5.1. Relator da deliberação recorrida: Auditor Lincoln Magalhães da Rocha
6. Representante do Ministério Público: Procurador-Geral Lucas Rocha Furtado.
7. Unidade: Secretaria de Recursos.
8. Advogado constituído nos autos: Francisco Eduardo Carrilho Chaves – OAB/DF nº 22.322.

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Recurso de Revisão interposto por Fátima Bayma de Oliveira, contra o Acórdão nº 936/2006 – TCU – 2ª Câmara, o qual julgou irregulares as contas da recorrente, ex – Diretora do Departamento de Emprego e Salário, condenando-lhe ao pagamento de multa no valor de R$ 5.000,00 (cinco mil reais);
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, e com fundamento nos artigos 32, inciso III, e 35, inciso III, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 288 do Regimento Interno, em:
9.1. conhecer do Recurso de Revisão, para, no mérito, dar-lhe provimento;
9.2. tornar insubsistentes os subitens 9.1, 9.3, 9.4 e 9.5, todos do Acórdão nº 936/2006-TCU- 2ª Câmara;
9.3. acolher parcialmente as razões de justificativa apresentadas por Fátima Bayma de Oliveira;
9.4. julgar regulares com ressalvas as contas de Fátima Bayma de Oliveira, expedindo-lhe quitação, com base nos artigos 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei 8.443/1992;
9.5. dar ciência desta deliberação à interessada.

10. Ata n° 39/2011 – Plenário.
11. Data da Sessão: 21/9/2011 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2513-39/11-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Augusto Nardes (na Presidência), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues (Relator), Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2514/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 029.368/2010-3.
2. Grupo I – Classe V – Assunto: Revisão de Ofício
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Interessado: Getúlio Vargas de Moraes Oliveira (170.793.576-91);
3.2. Responsável: Maria Vilneide de Oliveira Coutinho (112.819.103-25).
4. Órgão: Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico.
7. Unidade: Secretaria de Fiscalização de Pessoal (SEFIP).
8. Advogado(s) constituído(s) nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que se examina proposta de revisão de ofício do Acórdão 4.481/2011-TCU-2ª Câmara, quanto ao ato de concessão de aposentadoria de Getúlio Vargas de Moraes Oliveira.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. com fundamento no art. 260, § 2º, do Regimento Interno deste Tribunal, rever de ofício o Acórdão 4.481/2011-TCU-2ª Câmara, para considerar ilegal o ato de aposentadoria em favor de Getúlio Vargas de Moraes Oliveira, ordenando, por conseguinte, o cancelamento do registro efetuado, em razão da irregular inclusão do tempo de serviço, em atividade cartorial, na contagem do tempo de serviço para aposentadoria, uma vez que não há comprovação dos recolhimentos da contribuição previdenciária, bem como há irregular utilização dos tempos de atividade cartorária e de exercício de advocacia, como tempo de serviço público, para fins de calculo da Gratificação Adicional por Tempo de Serviço – GATS;

9.2. determinar ao Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios que:

9.2.1. dê ciência, no prazo de 15 (quinze) dias, do inteiro teor desta deliberação ao interessado cujo ato foi considerado ilegal;

9.2.2. faça cessar, no prazo de 15 (quinze) dias, os pagamentos considerados ilegais, sob pena de responsabilidade solidária da autoridade administrativa omissa;

9.2.3. adote medidas para que o interessado, o Sr. Getúlio Vargas de Moraes Oliveira, retorne à atividade para complementar os requesitos legais para aposentadoria, alertando-o que esta, quando ocorrer, dar-se-á pelas regras vigentes no momento da concessão; e

9.2.4. dê ciência ao Sr. Getúlio Vargas de Moraes Oliveira de que o efeito suspensivo proveniente da eventual interposição de recurso não o exime da devolução dos valores percebidos indevidamente após a notificação, em caso de não provimento;

9.3. enviar os autos à Serur, para apreciação do pedido de reexame interposto por Maria Vilneide de Oliveira Coutinho, que integra o anexo 1 destes autos, tendo como objeto exclusivamente a aposentadoria da servidora.

10. Ata n° 39/2011 – Plenário.
11. Data da Sessão: 21/9/2011 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2514-39/11-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Augusto Nardes (na Presidência), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues (Relator), Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.
13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2515/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 020.668/2011-2.
2. Grupo II – Classe VI – Assunto: Pensão Civil.
3. Interessados: Ana de Azevedo Ribeiro (794.167.059-34); André Felipe Boas (086.241.089-42); Giselia Louzeiro Barbelino (955.684.921-15); Izabel Bernardo Martins (367.447.519-72); Jessica Luana Ribeiro (089.116.009-46); Joao Pedro Aleixo da Silva (088.097.929-12); Josefina de Brito Moraes (954.917.919-20); Maria Cleunice de Souza (069.111.209-69); Marina da Silva (019.617.289-66); Mayara Maglys de França (079.460.259-20); Pedro Augusto Louzeiro de França (090.482.049-17); Teresa Maria Martins (483.774.499-00); Thais Fernanda Ribeiro (070.994.549-35); Wantuir de Lima Moraes Junior (058.224.379-31); Zulmira Correia Rodrigues (017.857.809-64).
4. Entidade: Superintendência Estadual da Funasa no Paraná.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Júlio Marcelo de Oliveira.
7. Unidade: Secretaria de Fiscalização de Pessoal (Sefip).
8. Advogado(s) constituído(s) nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de concessão de pensão civil,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator e com fundamento nos arts. 71, inciso III, da Constituição Federal, 1º, inciso V, e 39, inciso II, da Lei 8.443/92 e 1°, inciso VIII, 259, inciso II, e 262, *caput*, do Regimento Interno, em:

9.1. considerar legais e ordenar o registro dos atos de pensão civil de Ana de Azevedo Ribeiro, Gisélia Louzeiro Barbelino, Izabel Bernardo Martins, Jéssica Luana Ribeiro, João Pedro Aleixo da Silva, Josefina de Brito Moraes, Maria Cleunice de Souza, Marina da Silva, Mayara Maglys de França, Pedro Augusto Louzeiro de França, Teresa Maria Martins, Thaís Fernanda Ribeiro, Wantuir de Lima Moraes e Junior Zulmira Correia Rodrigues;

9.2. considerar ilegal e negar registro ao ato de pensão civil de André Felipe Boas;

9.3. determinar à Fundação Nacional de Saúde - Funasa - Coordenação Regional no Estado do Paraná, com fundamento nos arts. 71, inciso IX, da Constituição Federal e 262 do Regimento Interno desta Corte, que:

9.3.1. faça cessar, no prazo de quinze dias, o pagamento decorrente do ato impugnado, contados da ciência da deliberação do Tribunal, sob pena de responsabilidade solidária da autoridade administrativa omissa;

9.3.2. dê ciência ao interessado, alertando-o de que o efeito suspensivo proveniente da eventual interposição de recurso não o exime da devolução dos valores percebidos indevidamente após a notificação, em caso de desprovimento;

9.4. determinar à Secretaria de Fiscalização de Pessoal (Sefip) que informe aos órgãos centrais de gestão de pessoal da Administração Pública Federal da União, nos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, que o art. 5º da Lei 9.717/1998, publicada no DOU de 28/11/1998, derrogou do regime próprio de previdência social dos servidores públicos da União as categorias de pensão civil estatutária destinadas a filho emancipado e não inválido, a irmão emancipado e não inválido, a menor sob guarda e a pessoa designada, previstas nas alíneas “a”, “b”, “c” e “d’, respectivamente, todos do inciso II do art. 217 da Lei 8.112/1990;

9.5. dar ciência do inteiro teor desta deliberação aos órgãos centrais de gestão de pessoal da Administração Pública Federal dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário.

10. Ata n° 39/2011 – Plenário.
11. Data da Sessão: 21/9/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2515-39/11-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Augusto Nardes (na Presidência), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues (Relator), Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministros com voto vencido quanto ao item 9.4 do acórdão: Aroldo Cedraz e Raimundo Carreiro.

13.3. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.4. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2516/2011 – TCU – Plenário

1. Processo TC 028.459/2010-5.

2. Grupo I – Classe V – Relatório de Levantamento.

3. Interessado: Tribunal de Contas da União.

4. Unidades: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Ibama, Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio, Ministério do Meio Ambiente – MMA, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – Mapa, Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA, Fundação Nacional do Índio – Funai e Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais – Inpe.

5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade: 8ª Secretaria de Controle Externo (Secex/8).

8. Advogado constituído nos autos: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos do Relatório de Levantamento realizado com o objetivo de apresentar um diagnóstico com as principais causas e vulnerabilidades que contribuem para as queimadas e os incêndios florestais.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. recomendar à Casa Civil da Presidência da República que adote providências no sentido de:

9.1.1. possibilitar a institucionalização do Centro Integrado Multiagências de Coordenação Operacional – Ciman, em nível nacional e em caráter permanente, de modo a disponibilizar um efetivo capacitado e equipado para a realização de ações preventivas de forma contínua e articulada entre os órgãos e as entidades envolvidos com a questão das queimadas e dos incêndios florestais;

9.1.2. estimular a inclusão de instrumentos econômicos nas políticas implementadas para o setor, inclusive com restrição de financiamentos para atividades que adotem práticas que possam induzir a ocorrência de queimadas e incêndios, incentivando aquelas que, pelo uso de técnicas alternativas ao fogo, propiciam a redução de tais ocorrências;

9.1.3. compatibilizar a Política de Criação de Unidades de Conservação Federais com as necessidades do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio, em termos de estrutura básica e de serviços, recursos humanos e equipamentos, que possibilitem a consolidação e gestão das áreas protegidas;

9.1.4. incentivar mecanismos de planejamento orçamentário conjunto entre o Ministério do Meio Ambiente, o Instituto Chico Mendes e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que possam garantir a sustentabilidade econômica, social e ecológica das Unidades de Conservação instituídas;

9.1.5. incluir a Fundação Nacional do Índio – Funai nos Comitês Executivos do Grupo Interministerial de Trabalho Permanente do PPCDAM e do Plano de Ação Para Prevenção e Controle do Desmatamento e das Queimadas no Cerrado – PPCerrado, por meio do Ministério da Justiça, considerando a importância de que esta participe das ações de prevenção e combate às queimadas e aos incêndios florestais, já que 21% do território da Amazônia Legal refere-se a Terras Indígenas (itens 392/413);

9.1.6. orientar os órgãos e as entidades do Governo Federal, cujas ações causam impactos ambientais significativos, no sentido de que apliquem a Avaliação Ambiental Estratégica no planejamento de políticas, planos e programas setoriais, de forma que possibilite a integração das ações dos diferentes entes públicos e evite a formulação de maneira conflitante e a execução fragmentada;

9.2. recomendar à Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que adote a Avaliação Ambiental Estratégica no processo de elaboração do Plano Plurianual, de modo a integrar os programas dos diferentes ministérios à agenda ambiental e evitar a formulação de maneira conflitante e execução fragmentada;

9.3. recomendar aos Ministérios do Meio Ambiente e da Integração Nacional que adotem medidas com vistas à institucionalização do Centro Integrado Multiagências de Coordenação Operacional – Ciman em nível nacional e em caráter permanente, de modo a possibilitar um efetivo capacitado e equipado para a realização de ações preventivas de forma contínua e articulada entre os órgãos e as entidades envolvidos com a questão das queimadas e dos incêndios florestais;

9.4. recomendar ao Instituto Nacional de Estudos Espaciais – Inpe que desenvolva indicadores de áreas queimadas no território brasileiro, sobretudo em Unidades de Conservação e em Terras Indígenas, no âmbito da ação Monitoramento de Queimadas e Prevenção de Incêndios Florestais, de modo a garantir a eficácia do Programa de Prevenção e Combate ao Desmatamento, Queimadas e Incêndios Florestais – Florescer, aumentar a governança pública dos atores envolvidos com a questão, subsidiar os órgãos de controle e possibilitar o controle social;

9.5. recomendar aos Ministérios do Meio Ambiente e da Ciência e Tecnologia que:

9.5.1. incluam, na oportunidade da proposição do PPA 2012-2015, o indicador de áreas queimadas no Programa Florescer, tal como disposto na ação 2063 – Monitoramento de Queimadas e Prevenção de Incêndios Florestais do PPA 2008-2011, sob a responsabilidade do Inpe, de modo a permitir a avaliação da eficácia das ações do referido programa na prevenção e no combate às queimadas e aos incêndios florestais;

9.5.2. garantam aporte de recursos financeiros e humanos ao Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais – Inpe, na ação 2063 – Monitoramento de Queimadas e Prevenção de Incêndios Florestais, de forma a lhe possibilitar a oferecer os elementos necessários à eficácia das ações de prevenção e ao combate às queimadas e aos incêndios florestais;

9.6. recomendar ao Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio que, à vista do disposto no subitens 5.2 e 5.5 do eixo temático "Capacidade Institucional", do Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (PNAP), instituído pelo Decreto 5.758, de 13 de abril de 2006, que:

9.6.1. elabore o Plano de Manejo de Fogo em todas as Unidades de Conservação Federais, priorizando as áreas protegidas mais críticas em relação ao histórico de ocorrência de queimadas e de incêndios florestais nas unidades e em suas zonas de amortecimento;

9.6.2. promova programas de educação ambiental que viabilizem o acesso às informações e o entendimento da importância e dos benefícios das Unidades de Conservação, bem como sobre os efeitos das queimadas e dos incêndios florestais, alternativas ao uso do fogo na propriedade rural e queima controlada nas áreas de amortecimento;

9.6.3. realize campanhas de divulgação das experiências bem sucedidas sobre os temas de educação ambiental, sensibilização e controle social em Unidades de Conservação, disseminando as boas práticas em prevenção e combate às queimadas e aos incêndios florestais;

9.7. determinar, também, ao Instituto Chico Mendes que, nos termos do art. 27, § 3º, da Lei 9.985/2000 e do art. 12 do Decreto 4.340/2002, encaminhe a este Tribunal, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, Plano de Ação para a elaboração dos Planos de Manejo a que se refere o subitem anterior, no qual devem constar o nome do responsável, as ações a serem desenvolvidas e o cronograma de execução das medidas;

9.8. recomendar ao Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão – MPOG que avalie a viabilidade de criar o cargo de Guarda-Parque no quadro de pessoal do Instituto Chico Mendes, de forma a possibilitar-lhe a adequada fiscalização das Unidades de Conservação Federais sob sua administração;

9.9. recomendar ao Ministério do Meio Ambiente que implemente medidas no sentido de:

9.9.1. avaliar as alternativas jurídicas para solucionar as deficiências hoje vivenciadas com relação à contratação de brigadistas pelo Instituto Chico Mendes, de modo a garantir o desenvolvimento adequado das ações de combate às queimadas e aos incêndios florestais nas Unidades de Conservação Federais;

9.9.2. desenvolver o planejamento orçamentário-financeiro das atividades e das ações previstas no Programa Nacional de Redução do Uso do Fogo nas Áreas Rurais e Florestais – Pronafogo, a curto, médio e longo prazo, criar condições institucionais para fortalecer a governança do programa e instituir um Grupo de Trabalho ou Comitê Executivo, com atribuições específicas para gerenciá-lo de forma eficaz, tal como previsto no art.1º, Parágrafo único, da Portaria MMA 425, de 8/12/2009;

9.9.3. atentar para o prazo de avaliação da implementação do Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas – PNAP, conforme disposto no art. 3º do Decreto 5.758, de 13 de abril de 2006;

9.10. recomendar, também, ao Ministério do Meio Ambiente que avalie a conveniência e a oportunidade de realizar campanhas institucionais, no sentido de induzir a mudança de comportamento da população em geral e, com isso, estimular atitudes preventivas que contribuam para minimizar a incidência de queimadas e de incêndios florestais;

9.11. recomendar ao Ministério da Educação que avalie a conveniência e a oportunidade de incluir no currículo escolar do ensino fundamental e médio de disciplina com conteúdo de educação ambiental, de modo a induzir o conhecimento e a sensibilização das crianças e dos jovens para as questões ambientais, notadamente no que diz respeito às queimadas e os incêndios florestais;

9.12. autorizar, desde logo, à 8ª Secretaria de Controle Externo – Secex/8 que, observados os critérios de conveniência e oportunidade, realize o monitoramento das recomendações e determinações formuladas nos subitens anteriores;

9.13. encaminhar cópia deste Acórdão, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentam, aos Presidentes do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e das Comissões de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal e Permanente de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara dos Deputados, considerando a alegada falta de definição nas normas que tratam das questões ambientais, em especial a Lei 6.938/1981, quanto aos limites de atuação dos órgãos e entidades envolvidos com o assunto, inclusive, no que se refere a Estados, o Distrito Federal e os Municípios;

9.14. encaminhar, também, cópia desta deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que o fundamentam, aos titulares da Casa Civil da Presidência da República, dos Ministérios do Meio Ambiente, da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Desenvolvimento Agrário, da Ciência e Tecnologia, da Integração Nacional, do Planejamento Orçamento e Gestão, da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais e Renováveis, do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, do Serviço Florestal Brasileiro, da Fundação Nacional do Índio, do Conselho Nacional do Meio Ambiente, da Controladoria Geral da União e da 4ª Câmara do Ministério Público Federal.

9.15. arquivar o presente processo.

10. Ata n° 39/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/9/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2516-39/11-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Augusto Nardes (na Presidência), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Aroldo Cedraz (Relator), Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2517/2011 – TCU – Plenário

1. Processo TC 005.568/2009-0 (com 4 volumes e 21 anexos)

2. Grupo II – Classe I – Embargo de Declaração

3. Interessados: Antonio Roberto de Sousa (CPF 055.067.781-04), Carolina Saraiva de Figueiredo Cardoso (CPF 084.405.437-27), Denise Mindello de Andrade (CPF 448.419.906-82), Felipe dos Santos Jacinto (CPF 003.116.773-04), Gilson Martins de Melo (CPF 877.453.306-10), José Hermínio B. Neto e Azevedo (CPF 192.748.583-53), José Murilo Cruz Brito (CPF 184.901.071-49), Luiz Otávio Campello Montezuma (CPF 034.589.058-20), Marco Antonio Franca (CPF 195.524.166-04), Paulo Cézar de Almeida Toledo (CPF 890.956.267-68), Silvio Ferreira (CPF 884.071.528-20), Consórcio Nova Sede TRF e Arquitetura e Urbanismo Oscar Niemeyer S/C Ltda. (CNPJ 29.269.686-0001-76).

4. Unidade: Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF 1ª Região-DF)

5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz

5.1 Relator da deliberação recorrida: Ministro Aroldo Cedraz

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: Secob-1

8. Advogados constituídos nos autos: Djenane Lima Coutinho (OAB/DF 12.053), João Geraldo Piquet Carneiro (OAB/DF 800-A), Arthur Lima Guedes (OAB/DF 18.073), Antonio Newton Soares de Matos (OAB/DF 22.998), Antonio Henrique M. Coutinho (OAB/DF 34.308)

9. Acórdão

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, que tratam de embargos de declaração opostos pelo Consórcio Nova Sede TRF ao Acórdão 1534/2011-TCU-Plenário.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, com fulcro nos arts. 32, inciso II, e 34 da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 277, inciso III, e 287 do Regimento Interno/TCU, em:

9.1. conhecer dos presentes embargos para, no mérito, conceder a eles provimento;

9.2. conhecer do documento apresentado pela empresa Arquitetura e Urbanismo Oscar Niemeyer S/C Ltda., como mera petição, dando-lhe seguimento;

9.3. tornar insubsistentes o subtens 9.2, 9.3, 9.3.1 e 9.3.2 do Acórdão 1534/2011 – TCU – Plenário;

9.4. determinar, com fundamento nos princípios da ampla defesa e do contraditório previstos no inciso LV do art. 5º da Constituição Federal, a realização de oitiva da empresa do Consórcio Nova Sede TRF, para que, se assim o desejar, manifestar-se, no prazo de 15 (quinze) dias, acerca do valor de R$ 3.917.229,47 (três milhões novecentos e dezessete mil duzentos e vinte e nove reais e quarenta e sete centavos), acrescido dos consectários legais a contar de dezembro de 2007, relativo ao superfaturamento apurado no Contrato 58/2007 referente à execução das obras e dos serviços de engenharia para construção do edifício sede do TRF;

9.5. determinar, com fundamento nos princípios da ampla defesa e do contraditório previstos no inciso LV do art. 5º da Constituição Federal, a realização de oitiva da empresa Arquitetura e Urbanismo Oscar Niemeyer S/C Ltda., para que, se assim o desejar, manifestar-se, no prazo de 15 (quinze) dias, acerca dos valores de R$ 4.386,48 (quatro mil trezentos e oitenta e seis reais e quarenta e oito centavos), acrescido dos consectários legais a contar de novembro de 2006, e de R$ 84.110,00 (oitenta e quatro mil, cento e dez reais), acrescido dos consectários legais a contar de dezembro de 2007, relativos ao superfaturamento apurado no Contrato 58/2006 referente à elaboração do projeto executivo do edifício sede do TRF.

9.6. converter o indício de irregularidade grave com recomendação de paralisação (IG-P) para indício de irregularidade grave com recomendação de continuidade (IG-C) relativamente ao Contrato 58/2007 (execução das obras e serviços de engenharia para construção do edifício sede do TRF, subitem 9.1 do Acórdão 1617/2009-TCU-Plenário e 9.4 do Acórdão 1534/2011-TCU-Plenário); determinando à Secob-1 que realize os lançamentos pertinentes no Sistema Fiscalis;

9.7. dar ciência ao Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF 1ª Região-DF) a respeito do presente acórdão, encaminhando-lhe copia do relatório e voto que a fundamentam;

9.8. comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que, em relação às obras de construção do edifício-sede do TRF 1ª Região em Brasília/DF,

custeadas com recursos orçamentários disponibilizados por meio do programa de trabalho PT-02.122.0569.11RV.0101, não mais persistem irregularidades graves que se enquadrem no disposto no inciso IV do §1º do art. 94 da Lei 12.309/2010 (LDO/2011), ante a anulação do saldo de empenho disponível em nome do Consórcio Nova Sede TRF (Construtora Via engenharia S/A), consoante determinação proferida no âmbito do Acórdão 1534/2011-TCU-Plenário;

9.9. enviar cópia desta deliberação, bem como do relatório e do voto que a fundamentam para o Ministério Público Federal; o Conselho Nacional de Justiça; a Polícia Federal; a 14ª Vara Federal/DF, Ação Cautelar de Produção Antecipada de Provas (Proc. 2009.34.00.020786-5); e a 3ª Secex, unidade técnica detentora da clientela do órgão fiscalizado, alertando-a de que os desdobramentos desta fiscalização poderão impactar na análise das contas dos anos de 2006 a 2009.

9.10. determinar a restituição dos autos à Secob-1.

10. Ata n° 39/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/9/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2517-39/11-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Augusto Nardes (na Presidência), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Aroldo Cedraz (Relator), Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2518/2011 – TCU – Plenário

1. Processo TC 005.868/2009-7

2. Grupo II – Classe I – Embargos de Declaração.

3. Embargante: Hideraldo Luiz Caron, ex-diretor de infraestrutura rodoviária (CPF 323.497.930-87).

4. Unidade: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – Dnit.

5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: não atuou.

8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de embargos de declaração interpostos por Hideraldo Luiz Caron contra o acórdão 1.936/2011 – Plenário.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator e com base no art. 34 da Lei 8.443/1992, em:

9.1. conhecer dos embargos de declaração e negar-lhes provimento;

9.2. dar ciência desta deliberação ao embargante;

9.3. encaminhar os autos à Secretaria de Recursos – Serur, para exame preliminar de admissibilidade dos recursos interpostos pelo Dnit e pela Top Engenharia Ltda. contra o acórdão 1.936/2011 – Plenário e posterior remessa à Secretaria das Sessões – Seses, para sorteio de relator daqueles apelos.

10. Ata n° 39/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/9/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2518-39/11-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Augusto Nardes (na Presidência), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Aroldo Cedraz (Relator), Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.
13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2519/2011 – TCU – Plenário

1. Processo TC 012.903/2011-6 (processo eletrônico)
2. Grupo I – Classe V – Relatório de Auditoria
3. Interessado: Congresso Nacional
4. Unidade: Companhia Docas do Rio Grande do Norte
5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Secob-4
8. Advogado constituído nos autos: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria realizada no âmbito do Fiscobras/2011, com o objetivo de fiscalizar as obras de ampliação e melhoramentos do Terminal Salineiro de Areia Branca/RN.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator, em:

9.1. realizar a oitiva da Companhia Docas do Rio Grande do Norte – Codern, para que apresente esclarecimentos, no prazo de 15 (quinze) dias contados da ciência deste acórdão, sobre as seguintes irregularidades, ambas referentes às obras de ampliação do Terminal Salineiro em Areia Branca/RN:

9.1.1. ausência de elementos essenciais no projeto básico anexo ao edital da concorrência 23/2009, em afronta ao art. 6º, inciso IX, alíneas **a** a **f**, da Lei 8.666/1993, mais precisamente no que tange a estudos prévios de sondagens geológicas, estudo de altura máxima de onda, estudo sobre empuxo ativo das células, ausência de memórias de cálculo de itens relevantes do orçamento, insuficiência do projeto do descarregador de barcaças, inexistência de projeto para o sistema de proteção catódica e ausência dos projetos complementares de instalações prediais dos alojamentos, vestiários e sanitários;

9.1.2. sobrepreço quantificado em R$ 21.684.330,04 (vinte e um milhões seiscentos e oitenta e quatro mil trezentos e trinta reais e quatro centavos) no âmbito do contrato 12/2009, caracterizado pela contratação de preços excessivos se comparados aos de mercado;

9.2. fixar prazo de 15 (quinze) dias contados da ciência deste acórdão, para que o Consórcio Areia Branca, caso queira, apresente esclarecimentos sobre o sobrepreço a que se refere o subitem 9.1.2 deste **decisum**;

9.3. dar ciência desta deliberação:

9.3.1. à Codern, encaminhando-lhe cópia do presente acórdão, acompanhado do relatório e do voto que o fundamentam, assim como do relatório de auditoria e dos demonstrativos de cálculo do sobrepreço apontado nos presentes autos, com o objetivo de subsidiar os esclarecimentos ora solicitados e para que sejam adotadas as providências necessárias ao saneamento das demais irregularidades detectadas na presente auditoria;

9.3.2. ao Consórcio Areia Branca, encaminhando-lhe cópia do presente acórdão, acompanhado do relatório e do voto que o fundamentam, assim como do relatório de auditoria e dos demonstrativos de cálculo do sobrepreço apontado nos presentes autos, com o objetivo de subsidiar os esclarecimentos que eventualmente venham a ser apresentados;

9.3.3. ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, encaminhando-lhe cópia do presente acórdão, acompanhado do relatório e do voto que o fundamentam, assim como do relatório de auditoria, em atendimento à solicitação formulada em 1º/8/2011 (peça 59);

9.3.4. à Secretaria de Controle Externo do TCU no Estado do Rio Grande do Norte, responsável pelas contas da Codern;

9.3.5. à Presidência do Congresso Nacional e à sua Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, informando-lhes que não foram detectados indícios de irregularidades que se enquadram no art. 94, §1º, inciso IV, da Lei 12.309, de 9/8/2010, na concorrência pública 23/2009-Codern e no contrato 12/2009-Codern, relacionados às obras de Ampliação do Terminal Salineiro de Areia Branca/RN previstas no Programa de Trabalho 26.784.1459.122V.0024/2011.

10. Ata n° 39/2011 – Plenário.
11. Data da Sessão: 21/9/2011 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2519-39/11-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Augusto Nardes (na Presidência), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Aroldo Cedraz (Relator), Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.
13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2520/2011 – TCU – Plenário

1. Processo TC 026.127/2010-5.
2. Grupo I – Classe VII – Representação.
3. Interessada: Secretaria de Macroavaliação Governamental – Semag.
4. Órgão: Tribunal de Contas da União.
5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade: Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag).
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de Representação, com fundamento no inciso VI do art. 237 do RI/TCU, visando a conhecer e analisar os projetos ativos no Senado Federal e na Câmara dos Deputados relativos ao estabelecimento de critérios de rateio dos recursos do Fundo de Participação dos Estados.
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, em:
9.1. encaminhar cópia do Relatório e Voto que fundamentam este Acórdão à Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo (CDR) do Senado Federal e à Comissão da Amazônia, Integração Nacional e de Desenvolvimento Regional da Câmara dos Deputados**,** informando que as principais conclusões do trabalho empreendido pela Semag foram:
9.1.1. os cinco estados que possuem menor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) - Maranhão, Alagoas, Piauí, Paraíba e Pernambuco - são classificados como de população média;
9.1.2. o Brasil possui uma desigual distribuição da população entre as unidades da federação, sendo que os estados menos populosos não são os menos desenvolvidos;
9.1.3. na busca do equilíbrio socioeconômico, é indispensável que se estabeleçam critérios que observem as características mencionadas;
9.1.4. o critério atualmente em vigor, bem como os critérios em discussão no Congresso Nacional, não contemplam suficientemente essa variação de população entre os estados brasileiros e, em consequência disso, os maiores beneficiados são e serão os habitantes das unidades da federação com menor população e não daquelas menos desenvolvidas;
9.1.5. para a satisfação dos requisitos constitucionais, além da observação da diversidade populacional, faz-se necessário, também, considerar os parâmetros que contemplam a diversidade socioeconômica existente entre os estados brasileiros;
9.2. arquivar os presentes autos.

10. Ata n° 39/2011 – Plenário.
11. Data da Sessão: 21/9/2011 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2520-39/11-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Augusto Nardes (na Presidência), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Aroldo Cedraz (Relator), Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.
13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2521/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 005.018/2003-2.
2. Grupo I – Classe I – Assunto: Pedido de Reexame (Acompanhamento).
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Interessados: Luiz Duboc Pinaud (CPF 031.987.077-49); Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN); Secretaria Nacional de Justiça (SNJ); Ministério da Justiça (MJ) (vinculador); Governo do Estado do Rio de Janeiro.
3.2. Responsáveis: Aécio Alves da Costa (042.611.277-68); Carioca Christiani Nielsen S/A (40.450.769/0001-26); Carlos Augusto Siqueira (454.436.537-68); Clayton Alfredo Nunes (038.486.298-52); Guilherme Tupper Caldas (549.132.927-49); Ijapoan Moteiro Pereira (343.934.127-53); João Luiz Duboc Pinaud (031.987.077-49); Marco Aurelio Marques Correa (399.400.557-49); Mauricio do Nascimento (421.635.877-20); Paulo Eduardo Murad (300.060.407-30); Pedro Patrício Filho (253.039.107-68); Sergio Marques Fabiano Alves (314.737.097-68); Silvio Palhares (771.009.997-15); Ângelo Roncalli de Ramos Barros (185.218.601-10).
4. Entidades: Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN); Secretaria Nacional de Justiça (SNJ); Ministério da Justiça (MJ) (vinculadores); Governo do Estado do Rio de Janeiro.
5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro.
5.1. Relator da decisão recorrida: Ministro José Múcio Monteiro.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade: Secretaria de Controle Externo - RJ (SECEX-RJ).
8. Advogados constituídos nos autos: Flávia Firgulha da Costa Souza (OAB-/RJ 147.953); Beatris Jardim de Azevedo (OAB/RJ 17.413).

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos em que, nesta fase, aprecia-se Pedido de Reexame interposto pelo Sr. Luiz Duboc Pinaud (CPF 031.987.077-49), ex-Secretário de Justiça e Direitos Humanos do Estado do Rio de Janeiro (SEJDH/RJ), contra o Acórdão nº 261/2011– Plenário, por meio do qual o Tribunal, dentre outras medidas, aplicou-lhe multa em razão de irregularidades constatadas na aplicação de recursos federais na construção da penitenciária Bangu VI, no Rio de Janeiro/RJ.
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, com fulcro no art. 48 da Lei nº 8.443/92, c/c o art. 286 do RI/TCU e ante as razões expostas pelo Relator, em:
9.1. conhecer do presente Pedido de Reexame para, no mérito, negar-lhe provimento, mantendo-se os exatos termos do Acórdão nº 261/2011 – Plenário;
9.2. dar ciência da presente deliberação ao recorrente, encaminhando-lhe cópia deste Acórdão, bem como do Voto e Relatório que o fundamentam;
9.3. arquivar os presentes autos.

10. Ata n° 39/2011 – Plenário.
11. Data da Sessão: 21/9/2011 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2521-39/11-P.
13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Augusto Nardes (na Presidência), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro (Relator), José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2522/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 005.417/2010-4.
2. Grupo II – Classe VII – Assunto: Relatório de Monitoramento.
3. Interessado: Cobra Tecnologia S.A.
4. Entidade: Cobra Tecnologia S.A.
5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade: Secretaria de Controle Externo - RJ (SECEX-RJ).
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos os presentes autos de Relatório de Monitoramento do cumprimento dos subitens 9.6.1 e 9.6.2 do Acórdão nº 1.705/2007 – TCU - Plenário,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. considerar cumprido o subitem 9.6.2 do Acórdão nº 1.705/2007 – TCU - Plenário;

9.2. considerar não cumprido, até o momento, o subitem 9.6.1 do Acórdão nº 1.705/2007 – TCU - Plenário;

9.3. determinar ao Banco do Brasil que acompanhe, com base nos princípios constitucionais da legalidade e da eficiência, a questão da substituição de pessoal terceirizado em sua controlada, Cobra Tecnologia S.A., em especial quanto ao cumprimento do subitem 9.6.1 do Acórdão nº 1.705/2007 - TCU - Plenário, provendo-lhe os recursos e apoio necessários;

9.4. determinar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que, por meio do Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais – DEST, acompanhe, com base nos princípios constitucionais da legalidade e da eficiência, a questão da substituição de pessoal terceirizado na Cobra Tecnologia S.A., empresa controlada pelo Banco do Brasil, em especial quanto ao cumprimento do item 9.6.1 do Acórdão nº 1.705/2007 – TCU - Plenário, provendo-lhe os recursos e apoio necessários, incluindo providências efetivas quanto ao correto dimensionamento de seu quadro próprio de empregados;

9.5. encaminhar cópia deste Acórdão, assim como do relatório e voto que o fundamentam, à Cobra Tecnologia S.A., ao Banco do Brasil, ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, e à 8ª Secex;

9.6. apensar o presente processo ao TC 006.023/2004-5, que lhe deu origem.

10. Ata n° 39/2011 – Plenário.
11. Data da Sessão: 21/9/2011 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2522-39/11-P.
13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Augusto Nardes (na Presidência), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro (Relator), José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2523/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 005.804/2011-6.

2. Grupo I – Classe V – Assunto: Relatório de Auditoria
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Entidade: Companhia Hidro Elétrica do São Francisco - Chesf.
5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade: Secretaria de Controle Externo - PE (SECEX-PE).
8. Advogado(s) constituído(s) nos autos: não há.

9. Acórdão:

Vistos, relatados e discutidos estes autos que tratam de relatório de auditoria, realizada na Companhia Hidro Elétrica do São Francisco (Chesf), com o objetivo de verificar a regularidade dos procedimentos atinentes à concessão de patrocínios adotados pela estatal, em especial se estão de acordo com o disposto na Lei 8.313/1991 e se observam os ditames da Lei 9.504/97, com respeito à conduta dos agentes públicos em campanhas eleitorais.

Acordam os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões apresentadas pelo Relator, em:

9.1. recomendar à Companhia Hidro Elétrica do São Francisco (Chesf), com fundamento no art. 250, III, do Regimento Interno, que providencie:

9.1.1. a inclusão, na instrução normativa que vier a substituir a IN-AS.05.004, de critérios formais para a seleção dos beneficiários dos patrocínios na modalidade de escolha direta;

9.1.2. a definição de competências e cargos para os funcionários da Coordenadoria Especial de Relações Institucionais (CER) que atuam na área de patrocínios;

9.1.3. a definição de indicadores de desempenho no planejamento e na execução dos patrocínios;

9.1.4. a adequação da estrutura organizacional da área de patrocínios da CER às suas necessidades;

9.1.5. a atualização de normativo interno que defina e regulamente as funções e responsabilidades do coordenador da CER.

9.1.6. o estabelecimento dos objetivos estratégicos para a área de patrocínios, bem como a criação de critérios de mensuração;

9.1.7. o estabelecimento da gestão de riscos para a área de patrocínios;

9.1.8. o atendimento às necessidades identificadas de recursos humanos, conforme solicitação registrada na Correspondência Interna - CI - CER - 010/2008;

9.1.9. a definição formal das atividades de controle para os processos de patrocínio;

9.1.10. o desenvolvimento de indicadores que permitam avaliar o alcance de seus objetivos relacionados à concessão de patrocínios e que constatem a eficácia das atividades de controle dos patrocínios e de seus mecanismos de concessão, capazes de promover o aperfeiçoamento da respectiva área da CER;

9.1.11. o estabelecimento de estratégia de monitoramento para os processos de concessão de patrocínios que preveja a definição formal de atividades de controle, incluindo as inspeções in loco;

9.1.12. a continuidade dos estudos com vistas ao aperfeiçoamento do procedimento de escolha de projetos de patrocínios incentivados ou não, no que se refere à otimização da utilização dos recursos para fins de benefícios fiscais;

9.1.13. a elaboração de procedimento formal, para projetos de patrocínio, que defina de forma clara o detalhamento dos documentos a enviar quando da prestação de contas, incluindo o cotejamento entre as despesas previstas no orçamento constante da proposta e as despesas efetivamente realizadas;

9.1.14. a inclusão na nova Instrução Normativa sobre concessão de patrocínios, que se encontra em fase de preparação/aprovação, descrição detalhada dos procedimentos a serem executados quando da falta/insuficiência de prestação de contas e quando não há a realização do evento patrocinado, incluindo responsáveis pelas medidas e prazos para a sua adoção;

9.1.15. a inclusão nos autos dos processos físicos de patrocínio, cópias dos registros de pagamentos realizados pela Chesf aos beneficiários, com o objetivo de dar maior transparência ao processo;

9.1.16. passe a incluir em contratos de concessão de patrocínios exigência para que os beneficiários realizem os seus pagamentos a terceiros com cheques ou por ordem bancária, de forma a identificar o credor da despesa;

9.1.17. a verificação do retorno obtido pela Companhia por meio da avaliação global de sua política de patrocínio mediante pesquisas quantitativas que ponderem o retorno e a aceitação do público em relação aos patrocínios concedidos;

9.1.18. implemente, na norma específica da estatal, critérios equânimes de dispersão dos recursos destinados ao patrocínio entre os Estados da Federação em que atue ou em que conceda esse tipo de apoio financeiro, bem como entre os municípios de cada Estado;

9.2. determinar à Companhia Hidro Elétrica do São Francisco (Chesf), com fundamento no art. 250, II, do Regimento Interno, sem prejuízo ao Acórdão 3426/2010-Plenário, que:

9.2.1. adote a segregação de funções na operacionalização dos patrocínios, em observância ao Princípio da Segregação de Funções, este derivado do Princípio da Moralidade Administrativa, explicitado no caput do artigo 37 da Constituição Federal;

9.2.2. providencie a numeração e rubricas nas páginas dos processos administrativos de patrocínios, conforme o disposto no § 3.5, art. 3º da Instrução Normativa 1010/2007 da Chesf;

9.2.3. verifique, no envio de recibos à Chesf pelos patrocinados, a existência de assinatura e data, conforme o disposto no modelo do contrato de patrocínio, clásula 4ª, alínea "g";

9.2.4. verifique a apresentação, quando da solicitação de patrocínio via escolha direta, das propostas analíticas dos custos envolvidos nos eventos patrocinados, conforme previsto no art. 19 da Lei 8.313/1991;

9.2.5. discrimine nos contratos de patrocínio o crédito para a realização da despesa, conforme previsto no inciso V do art. 55 da Lei 8.666/1993;

9.2.6. inclua nos contratos de patrocínio a restrição à utilização de mão de obra escrava e de trabalho infantil, em observância ao caput do art. 29 da IN Secom-PR-1/2009;

9.2..7. inclua nos contratos de patrocínio previsão de sanções a serem aplicadas nos casos de inexecução total ou parcial dos seus objetos, conforme o § 3º do art. 29 da IN Secom-PR-1/2009;

9.2.8. evidencie nos contratos de patrocínio a proibição da associação do evento patrocinado a autoridades ou servidores públicos, bem como a qualquer modalidade de veiculação eleitoral, em consonância com o Princípio da Impessoalidade, o art. 37 caput da Constituição Federal/1988, e os prazos previstos no art. 73 da Lei 9.504/1997;

9.2.9. publique no Diário Oficial da União (DOU) os contratos administrativos firmados entre a Chesf e as entidades patrocinadas, em obediência ao Princípio da Publicidade, explicitado no caput do artigo 37 da Constituição Federal de 1988, ao § 6° do art.19 da Lei 8.313/1991 e ainda ao parágrafo único do art. 61 da Lei 8.666/1993;

9.2.10. observe na assinatura de contratos de patrocínios os procedimentos de verificação da compatibilidade dos preços previstos com os de mercado, em atenção ao previsto na Lei 8.666/1993, art. 15, inciso V e art. 26, parágrafo único, inciso III;

9.3. dar ciência à Chesf da falta de estudos de arte final do material gráfico com a marca da Chesf no processo PAT 1030/2010, infrigindo Cláusula 4ª, alíena "f" do Anexo III - Modelo de Contrato da IN-AS.05.004;

9.4. determinar à Secex/PE que proceda ao monitoramento da presente deliberação assim como do Acórdão 3.426/2010-Plenário;

9.5. encaminhar cópia da presente deliberação, acompanhada do relatório e do voto que a fundamentam ao Diretor-Presidente da Chesf e à Procuradoria da República no Estado de Pernambuco.

10. Ata n° 39/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/9/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2523-39/11-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Augusto Nardes (na Presidência), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro (Relator), José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2524/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 014.686/2011-2.

2. Grupo I – Classe V – Assunto: Relatório de Auditoria (Fiscobras 2011).

3. Interessado: Congresso Nacional (CN).

3.1. Responsáveis: José Sérgio Gabrielli de Azevedo (CPF 042.750.395-72); Carlos Alexandre Fanjul Igreja (CPF 920.020.727-87); Rafael Carneiro Guimarães (CPF 040.654.446-83).

4. Entidade: Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras); Ministério das Minas e Energia (MME) (vinculador).

5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade: Secretaria de Fiscalização de Obras 3 (SECOB-3).

8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Relatório de Auditoria realizada na empresa Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras), no período compreendido entre 30/5/2011 e 20/7/2011, com o objetivo de fiscalizar a execução do Contrato nº 0800.0062504.10.2 (PT 25.753.0288.3155.0035/2011 - Modernização e Adequação do Sistema de Produção da Refinaria de Paulínia (REPLAN), em Paulínia/SP), envolvendo valores da ordem de R$ 1.162.083.989,03.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. promover a oitiva da Petrobras S.A, na pessoa do Sr. José Sérgio Gabrielli de Azevedo (CPF 042.750.395-72) e da empresa Galvão Engenharia S.A., na pessoa de seu representante legal, com fundamento no art. 5º inciso LV, da Constituição Federal, e na Súmula Vinculante nº 3 do STF, para que se manifestem acerca dos seguintes indícios de irregularidades identificados no âmbito do Contrato nº 0800.0062504.10.2, cujo objeto é a implantação das Unidades de Hidrotratamento (UHDT), Geração de Hidrogênio (UGH) e Tratamento de Águas Ácidas (UTAA) da Carteira de Diesel da UN-REPLAN em Paulínia/SP:

9.1.1. aplicação de encargos sociais de “horista” para os grupos "1.1 - Serviços de Projeto no Escritório" e "1.2 - Levantamento de Campo e Assistência à Montagem" da seção "Projeto";

9.1.2. inclusão do item "Adicional no custo médio do HH em função da adequação entre datas base (dissídio x contrato)" no Demonstrativo de Formação de Preços (DFP), o que caracteriza adoção de antecipação de reajuste contratual não previsto na legislação, conforme descrito no relatório de fiscalização;

9.1.3. inclusão de itens idênticos, na Lista Auxiliar de Quantitativos para Formação de Preços (LAQFP), com diferentes preços unitários, caso das estacas tipo Hélice Contínua com diâmetros de 40 cm e 50 cm;

9.1.4. adoção de encargos sociais para mão de obra “horista” em percentual superior ao usualmente praticado;

9.2. determinar à Petróleo Brasileiro S.A., com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei nº 8.443/92, c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno/TCU, para que, em relação ao Contrato nº 0800.0062504.10.2:

9.2.1 no prazo de até cinco dias após a emissão da Autorização de Serviço nº 4 (AS-4), encaminhe a este Tribunal a documentação que embasou a definição das quantidades e valores para emissão da AS4, em especial a análise circunstanciada das composições de preços unitários de todos os serviços cujos quantitativos constantes da Lista Auxiliar de Quantitativos para Formação de Preços (LAQFP) foram

alterados, assim como para os novos itens que forem inseridos na LAQFP, bem como para os demais custos, inclusive indiretos, que tenham gerado alteração do valor contratual;

9.2.2 firme aditivo, no prazo de quinze dias, a contar da ciência desta decisão, formalizando as alterações realizadas na emissão das Autorizações de Serviço AS-1 e AS-3;

9.2.3 apresente, no prazo de quinze dias, a contar da ciência desta decisão, justificativa circunstanciada quanto à ausência das estacas Hélice Contínua de diâmetro 30 cm, 40 cm e 60 cm no Demonstrativo de Formação de Preços (DFP) elaborado pela contratada, embora apresentadas na Lista Auxiliar de Quantitativos para Formação de Preços (LAQFP), assim como as providências adotadas para solucionar inconsistências detectadas, referentes à existência de preços distintos para serviços idênticos;

9.2.4 quando da emissão da Autorização de Serviço nº 4 (AS-4), momento em que serão executados os serviços da seção "Montagem", exija que a contratada apresente a documentação relativa ao recolhimento do PIS/PASEP e COFINS e, caso se confirme o regime cumulativo para essa seção, proceda à correção das alíquotas apresentadas no Demonstrativo de Formação de Preços (DFP) e altere o valor contratual. Prazo de quinze dias após o recolhimento do PIS/PASEP e COFINS de itens pertencentes à seção "Montagem";

9.2.5 apresente, no prazo de quinze dias, a contar da ciência desta decisão, todos os critérios que nortearam a elaboração da estimativa de custos, inclusive com a indicação das unidades que serviram de paradigma para a determinação dos quantitativos adotados, a metodologia utilizada para adequação de local, data e capacidade, e outros critérios que porventura tenham sido utilizados;

9.2.6 apresente, no prazo de quinze dias, a contar da ciência desta decisão, a documentação referente aos esclarecimentos acerca do Demonstrativo de Formação de Preços (DFP), conforme solicitado no Ofício de Requisição nº 05-288/2011;

9.2.7 disponibilize a esta Corte, no prazo de quinze dias, a contar da ciência desta decisão, cópia, em meio digital, do conjunto completo dos Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental referente à Carteira de Diesel da REPLAN, conforme preconizado no Manual de Apresentação de Estudos de Viabilidade de Projetos de Grande Vulto, documento aprovado pela Comissão de Monitoramento e Avaliação do Plano Plurianual 2008-2011 (CMA), bem como no normativo interno da Petrobras – PG-12-SL/ECP-001 e no Manual de Investimentos Petrobras 2006, contendo as seguintes informações, entre outras que se façam necessárias:

9.2.7.1. pacote de suporte à decisão em todos os níveis (FEL-1, FEL-2 e FEL-3), adotado pela Petrobras, ou laudos de avaliação econômico-financeira ou, ainda, documentos que contenham informações sobre o Estudo de Viabilidade Técnica e Econômica;

9.2.7.2. planilhas eletrônicas desenvolvidas para avaliação econômico-financeira do empreendimento, com fórmulas discriminadas, e, quando for o caso, descrição do inter-relacionamento das planilhas apresentadas, de acordo com o método de Fluxo de Caixa Descontado (FCD);

9.2.7.3. estudo da demanda ou volume de vendas desenvolvido a partir das características do empreendimento, incluindo todas as receitas operacionais ou outras que venham a compor o total de receitas, especificando, ainda, a área de influência do projeto;

9.2.7.4. custos e despesas estimados para a prestação dos serviços ou para a produção;

9.2.7.5. projeção das receitas, dos custos e das despesas operacionais devidamente fundamentada em premissas econômicas e financeiras;

9.2.7.6. premissas econômicas e financeiras (v.g. preço do produto ou do insumo, taxa de câmbio, taxa de inflação, taxa de crescimento do PIB) utilizadas para projeção dos componentes do fluxo de caixa fundamentadas em fontes oficiais, ou, no caso de não adoção de fontes oficiais, as justificativas evidenciadas para tal medida;

9.2.7.7. investimentos a serem realizados, com data de referência e discriminados com quantitativos e preços utilizados no orçamento;

9.2.7.8. parâmetros a serem utilizados na definição da taxa de desconto ou da taxa mínima de atratividade, acompanhados dos respectivos cálculos, critérios de definição e justificativas, consistentes com a metodologia do WACC;

9.2.7.9. data-base e horizonte de projeção, conforme estabilização do fluxo de caixa;

9.2.7.10. cálculo e valor da perpetuidade, quando for o caso;

9.2.7.11. análise de sensibilidade das principais premissas que influenciam o fluxo de caixa;

9.2.7.12. parâmetros técnico-operacionais visando a otimizar a capacidade de produção e de ociosidade para o mercado interno e o externo, que possibilitem verificar as alternativas de investimentos, comprovando-as sob o ponto de vista econômico-financeiro;

9.3. dar tratamento sigiloso aos documentos contidos nos itens não digitalizáveis que compõem a peça nº 15, do Processo TC 014.686/2011-2, bem como aos solicitados no subitem 9.2.7 retro, consoante previsto no art. 9º da Resolução TCU nº 191/2006 e no § 3º, do art. 2º, da Portaria TCU nº 124/2010, a fim de resguardar a confidencialidade das informações;

9.4. considerar, para efeito de franqueamento de vista e cópia dos autos, que:

9.4.1 a Petróleo Brasileiro S.A pode ter acesso irrestrito aos documentos não digitalizáveis constantes da peça n.º 15, do Processo TC 014.686/2011-2, bem como a quaisquer outras evidências utilizadas neste relatório;

9.4.2. a empresa Galvão Engenharia S.A. (CNPJ: 01.340.937/0001-79), não poderá ter acesso às informações classificadas como sigilosas por não se relacionarem à defesa de seus interesses;

9.5. dar ciência à Petrobras S.A. que, durante os trabalhos de fiscalização, foi verificada a execução do Contrato nº 0800.0062504.10.2 de maneira distinta da inicialmente pactuada, sem que fosse formalizado termo aditivo, após prévia consulta ao departamento jurídico e demais esferas competentes da Companhia. A execução de maneira diversa do estabelecido em contrato sem a celebração de aditivo afronta o disposto no item 5.4 do Manual de Procedimentos Contratuais, em especial nos subitens 5.4.1.1 e 5.4.3;

9.6. comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que não foram detectados, na presente fiscalização, indícios de irregularidades que se enquadram no inciso IV do § 1º do art. 94 da Lei nº 12.309/2010 (LDO/2011), para o Contrato nº 0800.0062504.10.2, cujo objeto é a implantação das Unidades de Hidrotratamento (UHDT), Geração de Hidrogênio (UGH) e Tratamento de Águas Ácidas (UTAA) da Carteira de Diesel da UN-REPLAN em Paulínia/SP;

9.7. encaminhar cópia deste Acórdão, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentam:

9.7.1. à Petrobras S/A;

9.7.2. à empresa Galvão Engenharia S.A. (CNPJ: 01.340.937/0001-79);

9.7.3. à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional.

10. Ata n° 39/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/9/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2524-39/11-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Augusto Nardes (na Presidência), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro (Relator), José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2525/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 017.692/2009-4.

2. Grupo I – Classe II – Assunto: Tomada de Contas Especial

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Interessado: Fundo Nacional de Saúde - MS (00.530.493/0001-71).

3.2. Responsáveis: Construtora Rocdam Ltda / Aspen Construções e Serviços Ltda (02.953.492/0001-65); Getulio Andrade Braga (404.512.406-34); Vw Prestadora de Serviços Ltda (01.773.227/0001-32).

4. Entidade: Município de Brasília de Minas/MG.

5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro.
6. Representante do Ministério Público: Procuradora Cristiana Machado da Costa e Silva.
7. Unidade: Secretaria de Controle Externo - MG (SECEX-MG).
8. Advogado(s) constituído(s) nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Tomada de Contas Especial instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde - FNS, em razão da não aprovação da prestação de contas dos recursos repassados ao Município de Brasília de Minas/MG, por meio do Convênio nº 980/1998, que teve por objeto estabelecer as condições para o desenvolvimento das ações do Plano de Erradicação do *Aedes Aegypti* no referido Município, visando fortalecer a capacidade técnico-operacional para atender aos serviços de saúde e sua integração ao Sistema Único de Saúde,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão da Segunda Câmara, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea "c", e §2º da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, inciso III, e §4º, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno do TCU, em:

9.1. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea "c", e §2º da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, inciso III, e §4º, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno do TCU, julgar irregulares as contas do Sr. Getúlio Andrade Braga (CPF 404.512.406-34), ex-Prefeito Municipal de Brasília de Minas/MG;

9.2. condenar o Sr. Getúlio Andrade Braga (CPF: 404.512.406-34) ao pagamento das quantias originais de R$ 11.340,80 (onze mil, trezentos e quarenta reais e oitenta centavos) e R$ 14.176,00 (quatorze mil, cento e setenta e seis reais), com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres da Fundo Nacional de Saúde, atualizadas monetariamente com aplicação da Taxa Selic, respectivamente, a partir de 07/07/1998 e 10/08/1999, até a data do efetivo recolhimento, abatendo, na oportunidade o valor já ressarcido de R$ 5.322,48 (cinco mil, trezentos e vinte e dois reais e quarenta e oito centavos), atualizado monetariamente com a aplicação da Taxa Selic a partir de 17/06/2002, na forma prevista na legislação em vigor;

9.3. condenar solidariamente o Sr. Getúlio Andrade Braga (CPF: 404.512.406-34) e a sociedade empresária VW Prestadora de Serviços Ltda. (CNPJ: 01.773.227/0001-32) ao pagamento das quantias originais de R$ 22.529,20 (vinte e dois mil, quinhentos e vinte e nove reais e vinte centavos) e R$ 22.834,00 (vinte e dois mil, oitocentos e trinta e quatro reais), com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres da Fundo Nacional de Saúde, atualizadas monetariamente com aplicação da Taxa Selic, respectivamente, a partir de 02/09/1998 e 23/10/1999, até a data do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor;

9.4. condenar solidariamente o Sr. Getúlio Andrade Braga (CPF: 404.512.406-34) e a sociedade empresária Construtora ROCDAM Ltda. (CNPJ: 02.953.492/0001-65), ao pagamento das quantias de R$ 20.413,46 (vinte mil, quatrocentos e treze reais e quarenta e seis centavos), R$ 15.310,08 (quinze mil, trezentos e dez reais e oito centavos) e R$ 8.222,00 (oito mil, duzentos e vinte e dois reais), com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres da Fundo Nacional de Saúde, atualizadas monetariamente com aplicação da Taxa Selic, respectivamente, a partir de 24/11/1999, 23/12/1999 e 08/02/2000, até a data do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor;

9.5. aplicar, individualmente, ao Sr. Getúlio Andrade Braga (CPF: 404.512.406-34), à sociedade empresária VW Prestadora de Serviços Ltda. (CNPJ: 01.773.227/0001-32) e à sociedade empresária Construtora ROCDAM Ltda. (CNPJ: 02.953.492/0001-65), a multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c o art. 267 do Regimento Interno, no valor de R$ 6.000,00 (seis mil reais), com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas ao Tesouro Nacional,

atualizadas monetariamente desde a data do presente Acórdão até a dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.6. autorizar, desde já, se requerido, o pagamento das dívidas mencionadas nos itens 9.2, 9.3, 9.4 e 9.5 acima, em até 24 (vinte e quatro) parcelas mensais consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei n.º 8.443, de 16 de junho de 1992, c/c o art. 217 do Regimento Interno, fixando aos Responsáveis o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento das notificações, para comprovarem perante o Tribunal o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovarem os recolhimentos das demais parcelas, devendo incidir sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros devidos, na forma prevista na legislação em vigor;

9.7. alertar os Responsáveis que a falta de comprovação dos recolhimentos de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do § 2º do art. 217 do Regimento Interno deste Tribunal;

9.8. determinar à Secex/MG que inclua nas notificações para o pagamento dos valores mencionados nos itens 9.2, 9.3, 9.4 e 9.5 o disposto nos itens 9.6 e 9.7, com fundamento no art. 15 e no art. 18, inciso II, alínea "a", da Resolução n.º 170, de 30 de junho de 2004;

9.9. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443, de 1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;

9.10. encaminhar, com fundamento no § 3º, do art. 16 da Lei n.º 8.443/92, cópia da presente deliberação, assim como do relatório e do voto que a fundamentam, à Procuradoria da República no Estado de Minas Gerais, para ajuizamento das ações cabíveis;

9.11. declarar, com fundamento no art. 46 da Lei n.º 8.443, de 1992 c/c o art. 271 do Regimento Interno do TCU, a inidoneidade das sociedades empresárias VW Prestadora de Serviços Ltda. (CNPJ n.º 01.773.227/0001-32) e Construtora ROCDAM Ltda. (CNPJ n.º 02.953.492/0001-65), para participar de licitação na Administração Pública Federal, por 2 (dois) anos;

9.12. determinar à Secex-MG, no tocante ao cumprimento do item 9.11, que, após o trânsito em julgado da presente deliberação, comunique a Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, informando-a a respeito da declaração de inidoneidade efetuada, bem como solicite àquela unidade que adote as providências necessárias à efetivação desta decisão no âmbito do Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – SICAF; e

9.13. encaminhar cópia da presente Deliberação, assim como cópia do Relatório e do Voto que a fundamentam, aos Responsáveis.

10. Ata n° 39/2011 – Plenário.
11. Data da Sessão: 21/9/2011 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2525-39/11-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Augusto Nardes (na Presidência), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro (Relator), José Jorge e José Múcio Monteiro.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.
13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2526/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 024.216/2009-0.
1.1. Apenso: 007.753/2010-1
2. Grupo I – Classe I – Assunto: Pedido de Reexame.
3. Interessado: Ermensson Luiz Jorge (CPF: 449.353.409-59).
4. Entidade: Conselho Regional de Odontologia -PR.
5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro.
5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Substituto Augusto Sherman Cavalcanti
6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade: Secretaria de Controle Externo - PR (SECEX-PR).

8. Advogado(s) constituído(s) nos autos: Fábio Ciuffi (OAB/PR 7.724), Homero Flesh (OAB/PR 27.050-A), Amani Kalil Muhd (OAB/PR 40.827) e Adriana Andréia de S. Salvador Ferraz (OAB/DF 13.620).

9. Acórdão:

Vistos, relatados e discutidos estes autos que tratam, nesta fase processual, de Pedido de Reexame interposto pelo Sr. Ermensson Luiz Jorge, ex-Presidente do Conselho Regional de Odontologia do Paraná – CRO/PR, contra o Acórdão 401/2011-TCU-Plenário, proferido na Sessão de 16/2/2011, Ata 5/2011, em que o Tribunal aplicou-lhe multa, no valor de R$ 7.000,00, após conhecer e considerar parcialmente procedente a representação.

Acordam os Ministros do TCU, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer do Pedido de Reexame interposto pelo Sr. Ermensson Luiz Jorge, ex-Presidente do Conselho Regional de Odontologia do Paraná – CRO/PR, contra o Acórdão 401/2011-TCU-Plenário, proferido na Sessão de 16/2/2011, Ata 5/2011;

9.2. negar provimento ao recurso apresentado, mantendo-se inalterado o Acórdão recorrido;

9.3. comunicar ao recorrente da presente deliberação, bem como ao Conselho Regional de Odontologia do Paraná, à Procuradoria da República no Estado do Paraná e à Ouvidoria do Tribunal de Contas da União.

10. Ata n° 39/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/9/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2526-39/11-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Augusto Nardes (na Presidência), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro (Relator), José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2527/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 005.789/2011-7.

2. Grupo II – Classe V – Assunto: Monitoramento.

3. Responsável: Paulo Roberto Mustrangi de Oliveira, Prefeito Municipal.

4. Entidades: Núcleo Estadual do Ministério da Sáude/RJ; Prefeitura Municipal de Petrópolis - RJ; Secretaria Executiva do Ministério da Saúde/MS.

5. Relator: Ministro José Jorge.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado do Rio de Janeiro – Secex/RJ.

8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Monitoramento realizado com a finalidade de verificar o cumprimento das determinações expedidas por meio do Acórdão 3.395/2010 - Plenário, no qual deliberou-se acerca de auditoria de conformidade realizada na Prefeitura Municipal de Petrópolis/RJ com o objetivo de verificar a regularidade das avenças firmadas pela municipalidade com recursos do SUS envolvendo a prestação de serviços de saúde pelo Hospital Alcides Carneiro – HAC.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. com fundamento no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal c/c o art. 45 da Lei nº 8.443, de 1992, fixar o prazo de 60 (sessenta) dias para que o Núcleo Estadual do Ministério da Saúde no do Rio de Janeiro comprove a regularização da cessão dos servidores federais do Ministério da Saúde à Prefeitura Municipal de Petrópolis, promovendo, ao final desse prazo, caso não saneada a questão, o retorno dos servidores cedidos para exercício em seus quadros, nos termos do que estabelece a Portaria GM/MS n.º 929/2001 (arts. 1º e 7º), sem prejuízo de esclarecer que os servidores eventualmente cedidos não poderão ter exercício no Hospital Alcides Carneiro, haja vista seu atual modelo de gestão;

9.2. com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, determinar à Prefeitura Municipal de Petrópolis/RJ que, no prazo de 60 (sessenta) dias, a contar da ciência, encaminhe a este Tribunal, em relação ao subitem 9.1 do Acórdão 3395/2010 – Plenário, comprovante da adequação, devidamente formalizada em termo aditivo, da cláusula do Contrato de Gestão nº 22/2008, relativa à fonte de recursos, com vistas a explicitar que a diferença a maior, entre o valor constante na Tabela de Procedimentos, Medicamentos e OPM do SUS para o serviço de tomografia computadorizada e o valor efetivamente pago para esse procedimento, será custeada com recursos próprios da Prefeitura Municipal de Petrópolis;

9.3. considerar cumprida a determinação constante do subitem 9.2 do Acórdão 3.395/2010 – Plenário;

9.4. cientificar os responsáveis de que o descumprimento das determinações constantes dos subitens 9.1 e 9.2 da presente deliberação poderá ensejar a aplicação de multa por este Tribunal, nos termos do art. 58, § 1º, da Lei 8.443, de 1992, c/c art. 268, VII, do RITCU;

9.5. determinar à Secex/RJ que acompanhe o cumprimento da presente deliberação, autorizando, desde logo, o apensamento do presente processo aos autos do TC 014.876/2010-8, uma vez verificada a adoção das medidas pertinentes;

9.6. restituir os autos à unidade técnica para as providências a seu cargo.

10. Ata n° 39/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/9/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2527-39/11-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Augusto Nardes (na Presidência), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge (Relator) e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2528/2011 - TCU – Plenário

1. Processo n° TC-010.428/2009-0 (com 1 volume e 16 anexos)
2. Grupo: I; Classe de Assunto: V – Relatório de Levantamento de Auditoria
3. Interessado: Congresso Nacional
4. Entidade: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA/MDA
5. Relator: Ministro José Jorge
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado do Pará – Secex/PA
8. Advogado constituído nos autos: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Levantamento de Auditoria efetuado pela Secex/PA, no âmbito do Fiscobras/2009, no período de 18/5 a 26/6/2009, junto ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, com vistas a fiscalizar a execução de obras de Urbanização de Projetos de Assentamentos (PT nº 21.631.0137.8396.0001).

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. acolher as razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis ouvidos em audiência, quanto aos seguintes itens do Acórdão 2.014/2009-Plenário: 9.4.1.1, 9.4.3.1, 9.4.4.1, 9.4.8.1, 9.4.9.1, 9.4.10.1.1, 9.4.10.1.2, 9.4.10.1.5, 9.4.12.1.1, 9.4.12.1.3, 9.4.13.1.1 e 9.4.13.1.2;

9.2. rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis ouvidos em audiência, quanto aos seguintes itens do Acórdão 2.014/2009-Plenário: 9.4.2.1, 9.4.5.1, 9.4.6.1, 9.4.7.1, 9.4.10.1.3, 9.4.10.1.4, 9.4.10.1.6, 9.4.10.1.7, 9.4.11.1.1, 9.4.11.1.2, 9.4.11.1.3, 9.4.12.1.2, 9.4.12.1.4, 9.4.12.1.5, 9.4.12.1.6 e 9.4.12.1.7;

9.3. aplicar, individualmente, aos responsáveis abaixo arrolados a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei nº 8.443/1992, c/c o art. 268, inciso II, do RITCU, nos valores indicados, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente Acórdão até a data do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor:

9.3.1. Responsável SR(30): Sr. Luciano Gregory Brunet;

9.3.1.1. Valor da multa: R$ 15.000,00 (quinze mil reais)

9.3.2. Responsáveis SR(30): Srs. Darlindo Alves de Almeida Júnior, Evangelista Rodrigues Carneiro, James Alan Marques de Carvalho e Paulo Eduardo Botelho Martins;

9.3.2.1. Valor da multa: R$ 12.000,00 (doze mil reais)

9.3.3. Responsável SR(30): Sr. Rodrigo de Melo Lameiras;

9.3.3.1. Valor da multa: R$ 6.000,00 (seis mil reais)

9.3.4. Responsável SR(30): Sr. Márcio Piero Elly

9.3.4.1. Valor da multa: R$ 3.000,00 (três mil reais)

9.3.5. Respnsável SR(01): Elielson Pereira da Silva;

9.3.5.1. Valor da multa: R$ 12.000,Natureza: Pensão Civil (doze mil reais)

9.3.6. Responsáveis SR(01): Srs. José Ronaldo da Silva Meirelles, Benedito Sérgio Ferreira, Edu Nonato da Silva Filho e José Olinto de Vasconcelos Valente;

9.3.6.1. Valor da multa: R$ 6.000,00 (seis mil reais)

9.4. autorizar, desde logo, o desconto em folha de pagamento das dívidas dos responsáveis mencionados no subitem anterior, nos termos dos arts. 28, inciso I, da Lei nº 8.443/1992 e 46 da Lei nº 8.112/1990;

9.5. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443/1992, em caso de impossibilidade da adoção da medida constante do item anterior;

9.6. dar ciência às superintendências estaduais do INCRA em Belém/PA (SR-01) e em Santarém (SR-30) quanto às seguintes irregularidades/impropriedades verificadas neste feito, cuja reincidência injustificada poderá dar ensejo à imposição de sanções aos responsáveis em futuras ações de controle a serem empreendidas por esta Corte de Contas:

9.6.1. ausência de fixação de critérios de aceitabilidade de preços global (preço máximo) nos editais de licitação de obras, em desacordo com o art. 40, X, da Lei nº 8.666/1993 (INCRA/SR-30/PA e INCRA/SR-01/PA);

9.6.2. ausência de planilhas com a composição analítica dos serviços, incluindo discriminação de materiais, equipamentos e a mão de obra necessária para cada serviço, descumprindo o previsto no art. 7º, § 2º, da Lei nº 8.666/1993 (INCRA/SR-30/PA e INCRA/SR-01/PA);

9.6.3. inobservância das normas ambientais relacionadas à Licença Prévia, Autorização e Licença de Instalação de obras, contrariando os arts. 6º, inciso IX, e 12, inciso VII, da Lei nº 8.666/1993 (INCRA/SR-30/PA e INCRA/SR-01/PA) ;

9.6.4. deficiência nos projetos básicos de estradas vicinais caracterizada pela ausência dos estudos técnicos preliminares referentes ao lançamento do greide e nivelamento do eixo estradal, essenciais para o cálculo dos volumes de terraplenagem para cada um dos lotes licitados, contrariando o disposto nos arts. 6º, inciso IX, e 7º, § 4º, da Lei nº 8.666/1993(INCRA/SR-30/PA e INCRA/SR-01/PA);

9.6.5. impropriedades na formalização dos procedimentos licitatórios caracterizadas pela ausência de juntada aos autos respectivos dos seguintes documentos: i) extratos de publicação dos editais de licitação no Diário Oficial da União e jornal de grande circulação; ii) Anotações de Responsabilidade Técnica relativas às obras contratadas; e iii) licenças prévia e de instalação ou autorizações ambientais equivalentes referentes a todas as obras objeto de licitação e contratação(INCRA/SR-30/PA e INCRA/SR-01/PA);

9.6.6. ausência de critério objetivo e de observância do edital consistente na aceitação e classificação de propostas apresentadas com valores superiores aos custos estimados em projeto básico e posterior abertura, somente à primeira colocada, de oportunidade de oferta de redução do valor da proposta para o valor do projeto básico, contrariando o art. 48, §§ 1º e 3º, da Lei nº 8.666/1993 (INCRA/SR-30/PA e INCRA/SR-01/PA);

9.6.7. ausência de justificativas técnicas para exigência nos editais de índices de liquidez, contrariando o disposto nos arts. 3º, 27, 31 e 40, inciso VII, da Lei nº 8.666/1993 (INCRA/SR-30/PA); e

9.6.8. inobservância do princípio da vinculação ao edital caracterizado pela habilitação de licitante com afronta clara à cláusula editalícia, contrariando o disposto no art. 3º da Lei nº 8.666/1993(INCRA/SR-30/PA); e

9.6.9. omissão quanto à exclusão do certame licitatório de empresas pertencentes ao mesmo sócio e que apresentaram propostas com evidências de quebra de sigilo e simulação, caracterizando fraude e frustração ao caráter competitivo dos certames, violando o disposto nos artigos 3º, 6º, inciso XVI, e 90 da Lei nº 8.666/1993 (INCRA/SR-30/PA); e

9.7. declarar, nos termos do art. 46 da Lei n.º 8.443/1992, a inidoneidade para licitar com a Administração Pública Federal, por 5 (cinco) anos, das empresas MHC Construtora Ltda. e Planel – Lorenzoni Construtora Ltda.;

9.8. determinar o apensamento dos autos à prestação de contas do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária relativa ao exercício de 2008 para exame em conjunto e confronto;

9.9. encaminhar cópia do presente Acórdão, acompanhado do Relatório e Voto que o fundamentam, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional.

10. Ata n° 39/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/9/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2528-39/11-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Augusto Nardes (na Presidência), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge (Relator) e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2529/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 011.288/2010-8.

1.1. Apenso: 020.041/2009-4

2. Grupo I – Classe V – Assunto: Relatório de Auditoria.

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Interessado: Congresso Nacional.

3.2. Responsável: Luiz Carlos Bueno de Lima (289.355.190-49).

4. Órgãos: Secretaria de Estado de Transportes do Estado do Rio de Janeiro - SETRANS; Secretaria Executiva - Ministério das Cidades - MICI.

5. Relator: Ministro José Jorge.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade: Secretaria de Fiscalização de Obras 4 (SECOB-4).

8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Levantamento de Auditoria realizado, no âmbito do Fiscobras 2010, no empreendimento de implantação das obras civis e da via permanente da Linha 3 do Sistema de Transporte Metroviário do Estado do Rio de Janeiro, ligando os municípios do Rio de Janeiro, Niterói e São Gonçalo.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. determinar ao Serviço de Informação sobre Fiscalização de Obras da Secob-1 (Siob) que associe a irregularidade grave com recomendação de paralisação "Impropriedades na execução orçamentária" ao TC 005.981/2011-5, para que a apresentação das medidas corretivas dessa irregularidade e sua posterior análise sejam realizadas no âmbito desse processo; e

9.2. apensar, com fundamento no inciso XV, do artigo 2º, da Resolução 191, de 21 de junho de 2006, os presentes autos ao TC 05.981/2011-5.

10. Ata n° 39/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/9/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2529-39/11-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Augusto Nardes (na Presidência), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge (Relator) e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministro que alegou impedimento na Sessão: Aroldo Cedraz.

13.3. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.4. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2530/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 015.678/2005-3.

2. Grupo I – Classe I – Assunto: Pedido de Reexame

3. Recorrentes: Ariosvaldo Nunes Cavalcante (160.573.334-20); Pedro Katusyoshi Nakayama (315.654.847-20); Júlio Augusto Miranda Filho (826.270.968-34); Emanuel Leite Borges (029.015.442-15).

4. Entidades: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transporte – DNIT e Departamento de Viação e Obras Públicas do Estado de Rondônia – DEVOP/RO.

5. Relator: Ministro José Jorge.

5.1 Relator da deliberação recorrida: Ministro Valmir Campelo

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade: Secretaria de Recursos (SERUR/DT1).

8. Advogados constituídos nos autos: Paulo Cezar R. de Araujo (OAB/RO 3.182), Rafael Oliveira Claros (OAB/RO 3.672), Fabrício da Costa Bensiman (OAB/RO 3.931), Cecília Vasconcelos Filomeno Moreira Chagas (OAB/RO 4.115), Evandro Freitas de Farias (OAB/RO 444-E), Alessandra Elaine Matuda (OAB/RO 1.713), Newton Schramm de Souza (OAB/RO 2.947) e José Clemente de Araújo Neto (OAB/MG 72.523-B).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Pedidos de Reexame interpostos pelos Srs. Ariosvaldo Nunes Cavalcante, Pedro Katusyoshi Nakayama, Júlio Augusto Miranda Filho e Emanuel Leite Borges contra o Acórdão nº 170/2011-Plenário, por meio do qual este Tribunal rejeitou as razões de justificativa por eles apresentadas, aplicando multa de R$ 10.000,00 ao primeiro e, aos demais, multa individual de R$ 6.000,00.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer dos Pedidos de Reexame interpostos para, no mérito, negar-lhes provimento, mantendo-se o Acórdão nº 170/2011-Plenário em seus exatos termos;

9.2. dar ciência aos recorrentes.

10. Ata n° 39/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/9/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2530-39/11-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Augusto Nardes (na Presidência), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge (Relator) e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2531/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 016.787/2011-0.

2. Grupo I – Classe VII – Assunto: Representação.

3. Interessada: Cozil Equipamentos Industriais Ltda. (54.177.886/0001-72).

4. Entidade: Universidade Federal de Santa Catarina

5. Relator: Ministro José Jorge.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade: Secretaria de Controle Externo - SC (SECEX-SC).

8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Representação, com pedido de medida cautelar, formulada a este Tribunal pela empresa Cozil Equipamentos Industriais Ltda., com fulcro no art. 113, § 1º, da Lei nº 8.666/93, versando sobre supostas irregularidades perpetradas no âmbito do Pregão Eletrônico nº 62/2011, promovido pela Universidade Federal de Santa Catarina com vistas à aquisição de caldeirões autogeradores de vapor para uso no restaurante universitário, sendo seis unidades com capacidade de 500 litros e duas com capacidade de 100 litros.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1 julgar procedente a Representação;

9.2 rejeitar os argumentos apresentados pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) em sede de oitiva;

9.3 com base no art. 71, IX, da Constituição Federal, c/c o art. 45 da Lei nº 8.443/92, determinar à UFSC que adote, no prazo de 5 (cinco) dias a contar da ciência, as providências necessárias à anulação do Pregão Eletrônico nº 62/2011, encaminhando ao Tribunal, no mesmo prazo, documentação que comprove o cumprimento desta determinação;

9.4 encaminhar cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentam, à representante e à UFSC;

9.5 autorizar o arquivamento deste processo após as devidas comunicações.

10. Ata n° 39/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/9/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2531-39/11-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Augusto Nardes (na Presidência), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge (Relator) e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2532/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 018.190/2010-3.

2. Grupo I – Classe V– Assunto: Relatório de Auditoria.

3. Responsáveis: Arita Gilda Hubner Bergmann, Carlos Henrique Casartelli, Zelionara Pereira Branco e José Carlos Ribeiro.

4. Entidades: Secretaria de Saúde do Estado do Rio Grande do Sul, Secretaria Municipal de Saúde de Carlos Barbosa, Secretaria Municipal de Saúde de Rio Grande, Secretaria Municipal de Saúde de Porto Alegre.

5. Relator: Ministro José Jorge.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade: Secretaria de Controle Externo no Estado do Rio Grande do Sul (SECEX-RS).

8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria operacional realizada pela Secex/RS na Secretaria de Estado da Saúde do Rio Grande do Sul e nos Municípios de Carlos Barbosa, de Rio Grande e de Porto Alegre, integrante de Fiscalização de Orientação Centralizada – FOC, sob a coordenação da 4ª Secretaria de Controle Externo – 4ª Secex, destinada a analisar a implantação e operacionalização da assistência farmacêutica básica pelos três níveis da federação, avaliando a eficiência na gestão dos recursos pelos entes estaduais e municipais e os controles realizados pelo Ministério da Saúde/MS.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. dar ciência à Secretaria de Estado da Saúde do Rio Grande do Sul que a omissão em coordenar e prestar assistência técnica aos municípios contraria as determinações contidas no inciso VII do art. 30 da Constituição Federal e no item 5.3 da Política Nacional de Medicamentos, constante da Portaria MS/GM nº 3.916 de 1998, devendo, portanto, ser efetivado o plano de ação contendo as medidas a serem empreendidas com o intuito de (a) realizar a coordenação da assistência farmacêutica básica no estado, principalmente no sentido de: prestar cooperação técnica aos municípios no desenvolvimento da sua assistência farmacêutica (orientando a elaboração de estudos de perfil epidemiológico/nosológico que subsidiem a seleção e programação de medicamentos); (b) apoiar a organização de consórcios intermunicipais de saúde destinados à prestação da assistência farmacêutica ou estimular a inclusão desse tipo de assistência como objeto de consórcios de saúde já existentes; (c) orientar e assessorar os municípios em seus processos de aquisição de medicamentos essenciais; e (d) priorizar a alocação e o desenvolvimento de recursos humanos para garantir a eficácia da gestão farmacêutica básica;

9.2. dar ciência à Secretaria Municipal de Saúde de Porto Alegre que a não elaboração do plano municipal de saúde contraria o disposto no art. 4º do Lei 8.142/1990 e, conforme o § 2º do art. 36 da Lei 8.080/1990, é vedada a transferência de recursos para as ações de saúde não contempladas no plano de saúde, salvo em situações emergenciais ou de calamidade pública;

9.3. recomendar à Secretaria Municipal de Saúde de Porto Alegre, com fulcro no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, que:

9.3.1. elabore estudos do perfil epidemiológico/nosológico, dentro do planejamento da assistência farmacêutica do município, com vistas a orientar a seleção de medicamentos segundo as necessidades da população, efetivando a criação de uma Comissão de Farmácia e Terapêutica (CFT), bem como ampliando a divulgação de protocolos terapêuticos e medicamentos essenciais da Remume,devidamente atualizados, nas Unidades Básicas de Saúde, de sorte que a escolha de medicamentos acompanhe os

avanços tecnológicos e a diversidade e multiplicidade das alternativas terapêuticas disponíveis no mercado, com racionalização de custos;

9.3.2. estabeleça uma metodologia de programação para a aquisição de medicamentos em compatibilidade com a demanda da população, com dados sobre o consumo, demanda atendida ou não, além de informações sobre as sazonalidades e controle de estoque, incluindo dados sobre estoque mínimo, estoque máximo, ponto de equilíbrio e giro de estoque;

9.3.3. promova a adequação das condições de armazenagem de medicamentos, em consonância com o previsto nas Boas Práticas de Estocagem de Medicamentos do Ministério da Saúde;

9.4. dar ciência à Secretaria Municipal de Saúde de Rio Grande que a não elaboração do plano municipal de saúde contraria o disposto no art. 4º do Lei 8.142/1990 e, conforme o § 2º do art. 36 da Lei 8.080/1990, é vedada a transferência de recursos para as ações de saúde não contempladas no plano de saúde, salvo em situações emergenciais ou de calamidade pública;

9.5. recomendar à Secretaria Municipal de Saúde de Rio Grande, com fulcro no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, que:

9.5.1. crie a Comissão de Farmácia e Terapêutica (CFT), de modo a efetivar o processo de seleção dos medicamentos, segundo as necessidades da população, com elaboração de estudos sobre o perfil epidemiológico/nosológico para embasar a escolha de medicamentos, de modo que a escolha de medicamentos acompanhe os avanços tecnológicos e a diversidade e multiplicidade das alternativas terapêuticas disponíveis no mercado, com racionalização de custos;.

9.5.2. estabeleça uma metodologia de programação para aquisição de medicamentos em compatibilidade com a demanda da população, com dados sobre o consumo, demanda atendida ou não, além de informações sobre as sazonalidades e controle de estoque, incluindo dados sobre estoque mínimo, estoque máximo, ponto de pedido e giro de estoque;

9.5.3. promova a adequação das condições de armazenagem de medicamentos, em consonância com o previsto nas Boas Práticas de Estocagem de Medicamentos do Ministério da Saúde;

9.6. dar ciência à Secretaria Municipal de Saúde de Carlos Barbosa que a não elaboração do plano municipal de saúde contraria o disposto no art. 4º do Lei 8.142/1990 e, conforme o § 2º do art. 36 da Lei 8.080/1990, é vedada a transferência de recursos para as ações de saúde não contempladas no plano de saúde, salvo em situações emergenciais ou de calamidade pública;

9.7. recomendar à Secretaria Municipal de Carlos Barbosa, com fulcro no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, que:

9.7.1. estabeleça uma metodologia de programação para aquisição de medicamentos em compatibilidade com a demanda da população, com dados sobre o consumo, demanda atendida ou não, além de informações sobre as sazonalidades e controle de estoque, incluindo dados sobre estoque mínimo, estoque máximo, ponto de pedido e giro de estoque;

9.7.2. implemente a adequação das condições de armazenagem de medicamentos, em consonância com o previsto nas Boas Práticas de Estocagem de Medicamentos do Ministério da Saúde;

9.8. encaminhar cópia deste Acórdão, assim como Relatório e Voto que o fundamentam, ao Ministério da Saúde e à Secretaria de Estado da Saúde do Rio Grande do Sul e nos Municípios de Carlos Barbosa, de Rio Grande e de Porto Alegre.

10. Ata n° 39/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/9/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2532-39/11-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Augusto Nardes (na Presidência), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge (Relator) e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

1. Processo nº TC 019.272/2010-3.

2. Grupo I – Classe V – Assunto: Relatório de Auditoria

3. Responsáveis: Evaldo de Abreu (243.881.067-04); Hans Fernando Rocha Dohmann (834.202.317-68); Márcia Regina da Silva Freitas (598.879.407-63)

4. Entidade: Município do Rio de Janeiro - RJ.

5. Relator: Ministro José Jorge.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade: Secretaria de Controle Externo - RJ (Secex-RJ).

8. Advogados constituídos nos autos: Jorge Luiz Medeiros Rocha (OAB/RJ 139.978), Marcio Leal Alves Ferreira (OAB/RJ 138.637), Vicente de Paulo Lyra Filho (OAB/RJ 138.635), Luciana Miranda Cunha (OAB/RJ 84.519)

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria que objetivou avaliar a regularidade da aplicação dos recursos do Sistema Único de Saúde (SUS), repassados pela União, na modalidade fundo a fundo, para o Município do Rio de Janeiro/RJ, no exercício de 2009.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. acolher parcialmente as razões de justificativa apresentadas pelos Srs. Hans Fernando Rocha Dohmann,. Evaldo de Abreu e Márcia Regina da Silva Freitas;

9.2. determinar à Secretaria Municipal de Saúde e Defesa Civil do Rio de Janeiro que:

9.2.1. altere o processo de pagamento dos prestadores de serviço SUS de modo a garantir o cumprimento de todas as etapas da realização da despesa, em especial a comprovação de prestação do serviço previamente ao pagamento, nos termos do art. 63, §2º, inciso III, da Lei 4.320, de 17/03/1964;

9.2.2. efetue a designação de responsáveis devidamente qualificados, com carga horária compatível, para o acompanhamento e fiscalização das produções contratadas junto aos estabelecimentos de saúde privados de qualquer natureza, cumprindo-se o artigo 67 da Lei 8.666/93, e oriente-os acerca da necessidade de assegurar o correto atendimento à etapa de liquidação das despesas, na qual devem ser atestados somente os quantitativos comprovadamente prestados, em conformidade com o artigo 63 da Lei 4.320/1964; e

9.2.3. remeta a este Tribunal, no prazo de 90 dias, plano de ação contendo o cronograma para a adoção das medidas necessárias à implementação das determinações acima propugnadas, com indicação dos responsáveis pela sua implementação.

9.3. dar ciência à Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro sobre as seguintes impropriedades :

9.3.1. ausência de definição, na Lei Orçamentária Anual, das fontes de receitas que constituem o Fundo Municipal de Saúde, o que afronta o disposto no artigo 2°, §1º, inciso III, Lei nº 4.320/1964;

9.3.2. não constituição do Comitê de Gestão do Fundo Municipal de Saúde, em descumprimento ao disposto no artigo 6°, §1°, do Decreto nº 9.865, de 5 de dezembro de 1990;

9.3.3. falta de atualização, por parte dos estabelecimentos de saúde privados e filantrópicos credenciados ao Sistema Único de Saúde e contratualizados com o Município do Rio de Janeiro, dos seus registros no Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES), infringindo o disposto no artigo 8°, inciso I, da Portaria GM/MS nº 3.277, de 22/12/2006;

9.3.4. realização de pagamentos a estabelecimentos em débito com a Receita Federal e a Previdência Social, o que afronta o disposto nos artigos 29, incisos III e IV, e 55, inciso XIII, da Lei nº 8.666/1993; e

9.3.5. ausência de documentos nas Autorizações de Internação Hospitalar (AIHs) e nos prontuários dos pacientes, em descumprimento ao disposto nos artigos 18, incisos X e XI, e 26, §2°, da Lei nº 8.080, de 19/9/1990, no que toca ao cumprimento das exigências estabelecidas no Manual Técnico Operacional do Sistema de Informação Hospitalar, aprovado pela Portaria GM/MS nº 396/2000, na Resolução CFM nº 1.638/2002 e na Resolução CREMERJ nº 41/1992.

9.4. dar ciência ao Conselho Municipal de Saúde sobre a impropriedade consistente na ausência de deliberação das contas prestadas pelo gestor do Fundo Municipal de Saúde, responsável pela execução dos recursos financeiros destinados ao custeio do Sistema Único de Saúde, o que afronta o disposto no artigo 33 da Lei nº 8.080/1990, no artigo 1°, §2º, da Lei nº 8.142/1990 e nos artigos 6º, inciso I, alínea b, e 9° do Decreto no 1.651/1995;

9.5. determinar à SECEX/RJ que monitore o cumprimento das determinações contidas no item 9.2 deste Acórdão; e

9.6. arquivar os presentes autos.

10. Ata n° 39/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/9/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2533-39/11-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Augusto Nardes (na Presidência), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge (Relator) e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2534/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 004.795/2011-3

2. Grupo I – Classe VII – Assunto: Relatório de Levantamento Operacional

3. Interessado: Tribunal de Contas da União

4. Unidade: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior - MDIC

5. Relator: Ministro José Múcio Monteiro

6. Representante do Ministério Público: não atuou

7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas - Seprog

8. Advogado constituído nos autos: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam do levantamento de auditoria operacional com os propósitos de conhecer em profundidade as políticas e ações a cargo do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), identificar eventos de risco e subsidiar a seleção de temas de futuras auditorias do Tribunal.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, com fundamento nos artigos 1º, inciso II, da Lei 8.443/1992; 238 e 169, inciso IV, do Regimento Interno, e ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. encaminhar cópia deste acórdão, acompanhada dos respectivos relatório e voto:

9.1.1. ao Ministro de Estado do Desenvolvimento, Indústria e Comércio;

9.1.2. ao Ministro de Estado da Ciência e Tecnologia;

9.1.3. à Ministra-Chefe da Casa Civil; e

9.1.4 ao Presidente do Instituto Nacional da Propriedade Industrial;

9.2. arquivar o processo.

10. Ata n° 39/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/9/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2534-39/11-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Augusto Nardes (na Presidência), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro (Relator).

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2535/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC-012.562/2011-4
2. Grupo I – Classe VII – Representação
3. Representante: Secex/SE
4. Unidades: Ministério do Trabalho e Emprego, Ministério do Desenvolvimento Agrário, União Multidisciplinar de Capacitação e Pesquisa (CNPJ 08.763.259/0001-04), Agência Norte-Sul de Pesquisa, Desenvolvimento Social e Cultural (CNPJ 91.572.941/0001-55), Associação para Organização e Administração de Eventos, Educação e Capacitação (CNPJ 04.922.709/0001-03), Agência de Tecnologia, Pesquisa e Ensino do Nordeste (CNPJ 07.093.505/0001-97), Organização para Conservação da Biodiversidade e Meio Ambiente (CNPJ 03.856.188/0001-62) e Sociedade de Apoio Sócio-Ambientalista e Cultural (CNPJ 05.550.187/0001-10).
5. Relator: Ministro José Múcio Monteiro
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Secex/SE
8. Advogado constituído nos autos: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação sobre possíveis irregularidades nas transferências voluntárias feitas a organizações não governamentais no Estado de Sergipe entre os anos de 2008 e 2010.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, com fundamento no art. 237, inciso V, do Regimento Interno/TCU, em:

9.1. conhecer da presente representação para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

9.2. revogar a medida cautelar constante do item 9.2. do Acórdão nº 1.205/2011 – Plenário, em razão da não confirmação dos indícios de inexistência física da Organização para Conservação da Biodiversidade e Meio Ambiente e da Sociedade de Apoio Sócio-Ambientalista e Cultural, excluindo-as da relação processual;

9.3. manter os efeitos da medida cautelar determinada no item 9.1 do Acórdão nº 1.205/2011 – Plenário, determinando ao Ministério do Trabalho e Emprego a suspensão de transferências de recursos a qualquer título às entidades União Multidisciplinar de Capacitação e Pesquisa, Agência Norte-Sul de Pesquisa, Desenvolvimento Social e Cultural, Associação para Organização e Administração de Eventos, Educação e Capacitação e Agência de Tecnologia, Pesquisa e Ensino do Nordeste;

9.4. remeter cópia deste acórdão, acompanhado do relatório e voto que o fundamentam, ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, ao Ministério do Trabalho e Emprego, à Superintendência Regional de Sergipe do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, à Procuradoria da República em Sergipe, à Controladoria-Geral da União e ao Departamento de Polícia Federal; e

9.5. apensar este processo ao TC 019.760/2011-6.

10. Ata n° 39/2011 – Plenário.
11. Data da Sessão: 21/9/2011 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2535-39/11-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Augusto Nardes (na Presidência), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro (Relator).

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2536/2011 – TCU – Plenário

1. Processo TC 012.986/2003-1.
2. Grupo I – Classe IV – Assunto: Tomada de Contas Especial
3. Responsáveis: Brilmar Zimmerman Desengrini (CPF 005.720.120-04); Genésio Bernardino de Souza (CPF 001.702.916-34); Gilson Zerwes de Moura (CPF 347.324.200-44); Kleber de Oliveira Barros (CPF 207.650.103-72); Maurício Hasenclever Borges (CPF 006.996.756-34); Pedro Eloi Soares (CPF 355.429.007-63); Rômulo Fontenelle Morbach (CPF 000.110.882-49).
4. Unidade: Departamento Nacional de Estradas de Rodagem - DNER (extinto).
5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Júlio Marcelo de Oliveira.
7. Unidade Técnica: 1ª Secretaria de Controle Externo (1ª Secex).
8. Advogados constituídos nos autos: Pedro Eloi Soares (OAB/DF 1586-A), Carlos Roberto Guimarães Marcial (OAB/DF 1.330-A); Marília de Almeida Maciel Cabral (OAB/DF 11.166), Marco Antonio Meneghetti (OAB/DF 3.373), André Sá Braga (OAB/DF 11.657), Neyla Ney Teixeira Machado (OAB/PA 11.472), Luiz Henrique Borges Santos (OAB/DF 12.655), Gervásio Alves de Oliveira Júnior (OAB/MS 3.592) e Marcelo Barbosa Alves Vieira (OAB/MS 9.479), Brilmar Zimmermann Desengrini (OAB 6277/RS).

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Tomada de Contas Especial constituída em atendimento a determinação constante do Acórdão 891/2003-Plenário, prolatado no âmbito do TC 006.399/2002-3, referente a auditoria realizada para verificar a atuação do DNER nos processos relativos a desapropriações e acordos extrajudiciais para pagamento de precatórios e ações em andamento.
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator e com fundamento no § 2º do art. 3º da Resolução/TCU 178/2005, acrescido pelo art. 4º da Resolução/TCU 235/2010, em:
9.1. tornar insubsistente o subitem 9.6 do Acórdão 1.312/2005 - TCU - Plenário, por meio do qual o Tribunal aplicou ao Sr. Genésio Bernardino de Souza a multa prevista nos arts. 57, 58, incisos II e III, e 59 da Lei 8.443/92, no valor de R$ 10.000,00, considerando que o responsável faleceu antes do trânsito em julgado da referida deliberação;
9.2. encaminhar cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentam, aos responsáveis;
9.3. retornar os presentes autos à 1ª Secex para que proceda à constituição dos processos de cobrança executiva relativos ao débito e às multas remanescentes.

10. Ata n° 39/2011 – Plenário.
11. Data da Sessão: 21/9/2011 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2536-39/11-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Augusto Nardes (na Presidência), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti (Relator).
13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2537/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 006.635/2011-3.
2. Grupo I – Classe V – Assunto: Relatório de Auditoria
3. Interessado: Congresso Nacional.

3.1. Responsável: Luiz Antonio Pagot (CPF 435.102.567-00).
4. Unidade: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - MT.
5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Obras 2 (SECOB-2).
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Relatório de Auditoria realizada no Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), no âmbito do Fiscobras 2011, referente às obras de construção da BR-487/PR, entre a localidade de Porto Camargo e o Município de Cruzeiro do Oeste, no Estado do Paraná.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1 determinar ao Dnit que, no prazo de 15 (quinze) dias, a contar da ciência desta deliberação:

9.1.1. determine qual das soluções técnicas discutidas nestes autos é mais adequada para a execução da sub-base do pavimento da obra em análise (sub-base com adição de cimento ou sub-base estabilizada granulometricamente), apresentando os estudos técnicos que demonstrem a viabilidade da solução escolhida; e

9.1.2. caso venha a optar pela solução com adição de cimento (menos econômica), apresente as justificativas específicas que desaconselham a utilização da sub-base estabilizada granulometricamente;

9.2 promover a oitiva do Consórcio Momento-Iccila, responsável pelo Contrato TT 401/2011- 00, com fundamento no art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal de 1988, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, a contar da ciência desta deliberação, apresente esclarecimentos sobre os indícios de irregularidade relativos ao orçamento contratado com custos de mão de obra em desacordo com a metodologia do Sicro 2, com potencial de dano ao erário de R$ 629.118,18 (referente a março/2010), identificados nas obras de Construção de Trechos Rodoviários – Porto Camargo – Cruzeiro do Oeste, na BR-487/PR, conforme detalhado à peça 50, em desacordo com o art. 12, inciso III, da Lei 8.666/1993;

9.3 determinar à Secob-2 que:

9.3.1. após o Dnit apresentar suas justificativas em atenção à medida constante do item 9.1 acima, elabore, com urgência, parecer técnico conclusivo sobre a matéria; e

9.3.2. adote as providências necessárias para a reclassificação no sistema Fiscalis de IGP para IGC da irregularidade apontada no item 3.2 – projeto básico deficiente ou desatualizado -, em razão de não mais se enquadrar no art. 91, §1º, inciso IV, da Lei nº 12.465/2011 (LDO 2012), haja vista a redução do sobrepreço observado com a assinatura do Contrato TT 401/2011-00 com o Consórcio vencedor Momento/Iccila;

9.4 informar a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que os indícios de irregularidades graves, apontados no Edital 455/2010-00, relativos aos serviços de Construção e Pavimentação na Rodovia BR487/PR, subtrecho Cruzeiro do Oeste – Guaritava (km 117,7 ao km 136,4), lote 3 do trecho 1, não mais se enquadram no art. 91, §1º, inciso IV, da Lei nº 12.465/2011 (LDO 2012), haja vista a redução da materialidade do sobrepreço verificada com a assinatura do Contrato TT 401/2011-00;

9.5 dar ciência deste Acórdão, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentam, ao Dnit e ao Consórcio Momento/Iccila;

9.6 restituir os presentes autos à Secob-2, para o prosseguimento da instrução; e

9.7 cientificar a Secob-2 para que, quando da instrução do TC 019.728/2009-8, que trata do monitoramento dos achados graves com recomendação de paralisação das obras na BR-487/PR, considere as informações ora obtidas pela equipe de auditoria a respeito do Contrato PG-143/99-00.

10. Ata n° 39/2011 – Plenário.
11. Data da Sessão: 21/9/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2537-39/11-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Augusto Nardes (na Presidência), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti (Relator).

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2538/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 012.626/2011-2.

2. Grupo I – Classe V – Assunto: Relatório de Auditoria

3. Interessado: Congresso Nacional

3.1. Responsáveis: Albertino Alves Ribeiro (CPF 992.458.257-87), Cerix Soares de Azevedo (CPF 328.776.686-49), Eduardo San Pedro Siqueira (CPF 408.811.307-10), Flávio Ferreira Fernandes (CPF 870.730.057-34), Harley Frambach de Moura Junior (CPF 011.041.667-80), Ivan Ferreira Carmo (CPF 789.044.807-44), Ivan Jose do Couto Pinna Barbosa (CPF 094.318.497-55), José Cezar Rodrigues dos Santos (CPF 461.973.977-49), João Roberto Nunes (CPF 719.251.557-49), Luiz Antonio Ferreira Neves (CPF 349.164.829-72), Mildce de Jesus Moreno de Siqueira (CPF 399.776.927-34), Milton Reynaldo Flores de Freitas (CPF 298.904.037-49), Márcio Escobar Conforte (CPF 642.807.137-15), Pablo César Benetti (CPF 717.947.947-00), Paulo Mario Ripper Vianna (CPF 937.609.907-97)

4. Unidade: Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ

5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Obras 1 (SECOB-1).

8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Relatório de Auditoria realizada na Universidade Federal do Rio de Janeiro, no âmbito do Fiscobras 2011, referente às obras de construção dos edifícios da Escola de Belas Artes, do Instituto de Matemática e do Bloco "J" do Centro de Ciências da Saúde.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. promover a oitiva da Universidade Federal do Rio de Janeiro, com fundamento no art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, a contar da ciência desta deliberação, se manifeste acerca das seguintes ocorrências:

9.1.1. subdimensionamento do projeto básico/orçamento base da obra do Instituto de Matemática em relação aos serviços de fundação e estruturas, em desrespeito aos arts. 6º, inciso IX, 7º, § 4º, e 12 da Lei 8.666/1993, tendo em vista que, após a contratação, houve a necessidade dos seguintes acréscimos em relação aos quantitativos originalmente previstos:

9.1.1.1. alteração de 10.633kg para 160.486,70kg de "aço para armadura CA-50", representando um aumento de 1409%;

9.1.1.2. aumento de 33,56% no item "serviço de concreto estrutural usinado fck=30Mpa";

9.1.2. alteração injustificada, no orçamento base da obra do Instituto de Matemática, do tipo de fundação prevista nas plantas constantes do projeto básico, de estacas raiz para estacas pré-moldadas, em inobservância ao art. 6º, inciso IX, alínea "f", da Lei 8.666/1993;

9.1.3. formalização do termo aditivo nº 02 do Contrato nº 3/2010, aumentando indevidamente o valor do ajuste em razão da execução de fundação com estacas raiz, a despeito de as plantas constantes do projeto básico da obra já preverem a execução dessa espécie de fundação, o que representou a inobservância ao disposto no item 5.8.4 do Edital nº 8/2009, da UFRJ, e a alteração indevida do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, em afronta ao art. 65, inciso II, alínea "d", da Lei 8.666/1993, uma vez

que a empresa, ao fazer sua proposta de preços, tinha conhecimento de sua obrigação de executar o objeto conforme previsto nas plantas e desenhos constantes do Projeto Básico;

9.2. promover a oitiva da empresa Engenew Engenharia Ltda., CNPJ 01.001.193/0001-68, executora do Contrato nº 3/2010-UFRJ, com fundamento no art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, a contar da ciência desta deliberação, se manifeste, caso seja de seu interesse, acerca da ocorrência verificada no item 9.1.3 do presente acórdão;

9.3. determinar à Universidade Federal do Rio de Janeiro que adote providências em relação ao atraso injustificado das obras de construção do edifício da Escola de Belas Artes, cobrando a execução dos serviços nos prazos pactuados e aplicando as sanções administrativas cabíveis no caso de culpa da contratada, conforme previsto no Contrato nº 7/2010 e nos artigos 66 e 86 da Lei 8.666/1993;

9.4. dar ciência à Universidade Federal do Rio de Janeiro sobre as seguintes constatações:

9.4.1. ausência de especificação do limite admitido para subcontratações no Edital de Concorrência nº 11/2010, contrariando o disposto no art. 72, caput, da Lei nº 8.666/1993;

9.4.2. inexistência de composição de custos unitários, com seus respectivos insumos e índices de produtividade, nos orçamentos base dos Editais de Concorrência nº 11/2010 (Escola de Belas Artes); nº 5/2009 (Bloco J do Centro de Ciências da Saúde) e nº 8/2009 (Instituto de Matemática), em inobservância ao disposto no art. 6º, incisos IX e X, e no art. 7º, § 2º, inciso II, e § 4º, da Lei 8.666/1993, bem como à Súmula nº 258 do Tribunal de Contas da União;

9.4.3. inexistência de descrição dos serviços alterados, com acréscimos ou supressões, bem como das devidas justificativas, nos termos aditivos do Contrato nº 3/2010, contrariando o disposto no art. 7º, § 2º, inciso II, e § 4º, e no art. 65, §3º, da Lei 8.666/1993;

9.4.4. inexistência dos critérios de aceitabilidade de preços unitário e global nos Editais de Concorrências nº 11/2010, nº 5/2009, e nº 8/2009, contrariando o disposto no art. 40, inciso X, da Lei 8.666/1993;

9.4.5. substituição de engenheiro residente sem comprovação do seu acervo técnico e sem prévia aprovação do substituto pela administração contratante, contrariando o disposto no art. 3º da Lei 8.666/1993 e o disposto nos Editais de Concorrência nº 5/2009 e nº 11/2009, subitens 4.5 a 4.5.3, bem como o disposto nos correspondentes contratos, Cláusula Nona, subitens 9.1.2, 9.1.19 e 9.1.44;

9.4.6. atraso na alimentação do Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e Finanças do Ministério da Educação (SIMEC) a cada medição liquidada, contrariando os princípios constitucionais da eficiência e da publicidade, esculpidos no art. 37, caput, da Constituição Federal de 1988, e o disposto na Portaria do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão nº 198, de 18 de julho de 2005, que prevê alimentação mensal do Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento SIGPlan, sucedido pelo SIMEC;

9.4.7. ausência de publicidade dos conteúdos referentes aos Anexos IV, V, VI do Edital de Concorrência nº 5/2009, contrariando o disposto no art. 37, caput, da Constituição Federal, c/c o art. 3º da Lei 8.666/1993;

9.5. determinar à Secob-1 que verifique a adequação dos seguintes custos unitários com os preços de mercado, emitindo, em sua próxima instrução nestes autos, manifestação acerca de possível sobrepreço em razão das alterações promovidas no Contrato nº 3/2010-UFRJ:

9.5.1. itens “aço para armadura CA-50” e “serviço de concreto estrutural usinado fck=30Mpa”; e

9.5.2. serviços atinentes à execução de fundação com estacas do tipo raiz;

9.6. encaminhar cópia do presente acórdão, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentam, à Universidade Federal do Rio de Janeiro;

9.7. comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que até o momento não foram detectados indícios de irregularidades que se enquadram no disposto no inciso IV do §1º do art. 91 da Lei nº 12.465/2011 (LDO/2012) nos Contratos nº 117/2009-UFRJ, nº 3/2010-UFRJ e nº 7/2010-UFRJ.

10. Ata n° 39/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/9/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2538-39/11-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Augusto Nardes (na Presidência), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti (Relator).

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2539/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 013.222/2011-2.

2. Grupo I – Classe V – Assunto: Relatório de Auditoria

3. Interessado: Congresso Nacional

3.1. Responsável: Dalton Melo Macambira (240.291.573-00).

4. Unidades: Ministério do Meio Ambiente e Secretaria do Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Estado do Piauí – Semar/PI

5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Obras 3 (SECOB-3).

8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Relatório de Auditoria realizada no Ministério do Meio Ambiente e na Secretaria de Recursos Hídricos do Estado do Piauí, no âmbito do Fiscobras 2011, referente às obras da Avenida Margina Leste – Controle de Enchentes do Rio Poty – no Município de Teresina/PI.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. Comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que:

9.1.1. não foram implementadas pelo órgão gestor as medidas corretivas indicadas por esta Corte para sanear os indícios de irregularidades graves que se enquadram no disposto no inciso IV do § 1º do art. 91 da Lei 12.465/2011 (LDO/2012), apontados no Edital nº 02/97 e no Contrato nº 01/99, relativos à execução das obras da Avenida Marginal Leste – Controle de Enchentes do Rio Poty – em Teresina/PI, com potencial dano ao erário de R$ 7.820.632,83, e que, assim, subsistem os indícios de irregularidade e seu saneamento depende da anulação da Concorrência nº 02/97 e do Contrato nº 01/99, firmado entre o Governo do Estado do Piauí e a Construtora OAS Ltda.;

9.1.2. não foram detectados na presente fiscalização novos indícios de irregularidades que se enquadram no disposto no inciso IV do § 1º do art. 91 da Lei 12.465/2011 (LDO/2012) nas obras da Avenida Marginal Leste – Controle de Enchentes do Rio Poty – em Teresina/PI;

9.2. enviar cópia deste Acórdão, bem como do Voto e do Relatório que o fundamentam, à Secretaria do Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Estado do Piauí – Semar/PI e ao Ministério do Meio Ambiente;

9.3. apensar estes autos ao TC 021.023/2003-1.

10. Ata n° 39/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/9/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2539-39/11-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Augusto Nardes (na Presidência), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti (Relator).

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2540/2011 - TCU - Plenário

1. Processo TC-015.750/2010-8
2. Grupo: I – Classe: V - Assunto: Relatório de Auditoria.
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Interessado: Congresso Nacional.
3.2. Responsável: Hugo Sternick (CPF 296.677.716-87).
4. Unidade: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - MT.
5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade técnica: Secretaria de Fiscalização de Obras 2 (Secob-2).
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de auditoria realizada nas obras de adequação e duplicação da travessia urbana da BR-153/TO, no trecho de Colinas do Tocantins, objeto do PT 26.782.1457.11VD.0017 - "ADEQUAÇÃO DE TRAVESSIAS URBANAS - NA BR-153 - NO ESTADO DO TOCANTINS", como parte integrante do Fiscobras de 2010 (Fiscalização 187/2010),

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. acolher as razões de justificativa apresentadas pelo responsável Hugo Sternick;

9.2. considerar saneado o indício de irregularidade informado no item 3.1 do Relatório de Auditoria, apreciado preliminarmente pelo Acórdão 2.067/2010 - Plenário, relativo a sobrepreço no Contrato 00016/2010-23, em face de sua repactuação efetuada junto à contratada, visando à redução de valores;

9.3. enviar cópia deste acórdão ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - Dnit;

9.4. dar ciência deste acórdão à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, em face do interesse nestes autos, e

9.5. arquivar o processo, com fulcro no art. 169, inciso IV, do Regimento Interno/TCU.

10. Ata n° 39/2011 – Plenário.
11. Data da Sessão: 21/9/2011 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2540-39/11-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Augusto Nardes (na Presidência), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti (Relator).
13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2541/2011 - TCU – Plenário

1. Processo TC-019.901/2009-5
2. Grupo: I - Classe: II - Assunto: Monitoramento.
3. Unidades: Ministério das Cidades, CBTU - Companhia Brasileira de Trens urbanos, CTS - Companhia de Transportes de Salvador, Consórcio Metrosal, constituído pelas empresas Camargo Corrêa, Andrade Gutierrez e Siemens, Consórcio Bonfim, constituído pelas empresas Bombardier Transportation Brasil Ltda., CNPJ 00.811.185/0001-14 e MPE - Montagens e Projetos Especiais, CNPJ 31.876.709/0001-89; Consórcio Ductor/Ineco/Tifsa, e empresas Engevix Engenharia; Noronha Engenharia e Promon Engenharia.
4. Interessado: Congresso Nacional.
5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti

6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secob-4
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de monitoramento de obra - execução do trecho Lapa-Pirajá do Metrô de Salvador/BA - com recomendação de paralisação ou com retenção cautelar de pagamentos, cuja instauração foi determinada pelo Acórdão 1.884/2009-Plenário,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, da Lei 8.443/92, em:

9.1. arquivar o presente processo, em atenção ao princípio da racionalidade administrativa e ao subitem 9.8.4 do Acórdão 442/2010-Plenário.

10. Ata n° 39/2011 – Plenário.
11. Data da Sessão: 21/9/2011 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2541-39/11-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Augusto Nardes (na Presidência), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.
13.2. Ministro que alegou impedimento na Sessão: Aroldo Cedraz.
13.3. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti (Relator).
13.4. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2542/2011 – TCU – Plenário

1. Processo TC-028.361/2011-3.
2. Grupo II – Classe VII – Assunto: Representação
3. Interessado: Senador Álvaro Dias.
4. Unidade: Secretaria-Geral da Presidência da República (SG/PR), Advocacia-Geral da União (AGU), Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir/PR), vinculada à Presidência da República, Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT) e Ministério da Cultura (MinC).
5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade: 6ª Secretaria de Controle Externo (Secex/6).
8. Advogado constituído nos autos: não há.
9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação formulada pelo Senador Álvaro Dias acerca da utilização de suprimento de fundos e dos Cartões de Pagamento do Governo Federal CPGF), conforme dados obtidos pelo parlamentar em resposta a requisições de informações encaminhadas à Secretaria-Geral da Presidência da República (SG/PR), Advocacia-Geral da União (AGU), Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir/PR), Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT) e Ministério da Cultura (MinC);

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, em:

9.1. conhecer da presente representação, por preencher os requisitos previstos nos arts. 235 e 237, inciso III e parágrafo único, do RI/TCU, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

9.2. esclarecer ao Senador Álvaro Dias que:

9.2.1. o Tribunal realizou, nos últimos anos, trabalhos na área de utilização de suprimento de fundos por meio do Cartão de Pagamento do Governo Federal, consistindo em seis auditorias, sendo quatro delas em unidades vinculadas à Secretaria de Administração da Presidência da República (SA/PR) (TC-001.110/2004-0, TC-011.825/2005-2, TC-007.512/2006-0 e TC-017.054/2009-0), uma na Agência

Brasileira de Inteligência (Abin) (TC-005.487/2006-6) e outra que abrangeu diversos órgãos da Administração Pública Federal (TC-002.824/2008-0);

9.2.2. os trabalhos culminaram na prolação dos seguintes acórdãos do TCU: 1.783/2004, 1.246/2005, 1.829/2005, 230/2006, 470/2007, 1.564/2008, 1.688/2008, 1.276/2008, 2.514/2010 e 1.755/2011, todos do Plenário;

9.2.3. a efetividade e o resultado desses trabalhos vem sendo maximizados, complementados e atualizados quando do exame das contas anuais dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, em razão da sistemática estabelecida pelo Tribunal no sentido de exigir que as auditorias de avaliação de gestão, executadas pela Secretaria Federal de Controle Interno a cada exercício, verifiquem e se pronunciem sobre a regularidade do uso do Cartão de Pagamento do Governo Federal;

9.2.4. os indícios de impropriedades na utilização do CPGF na locação de veículos para utilização do Presidente da República e dos ministros titulares das unidades integrantes da Presidência, incluindo a Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir/PR), foram objeto de exame detalhado por este Tribunal quando da prolação do Acórdão 230/2006-Plenário;

9.2.5. conforme constou do Acórdão 1.755/2011-Plenário, indícios de falhas na utilização do CPGF na locação de veículos pelo Ministério da Cultura foram levados ao conhecimento desta Corte em ocasião anterior, estando o acompanhamento da questão inserido no âmbito da fiscalização das contas anuais das unidades vinculadas à Pasta;

9.3. encaminhar ao Senador Álvaro Dias cópias dos Acórdãos 1.783/2004, 1.246/2005, 1.829/2005, 230/2006, 470/2007, 1.564/2008, 1.688/2008, 1.276/2008, 2.514/2010 e 1.755/2011, todos do Plenário;

9.4. encaminhar à Secretaria Federal de Controle Interno cópia deste acórdão, acompanhado das peças que o fundamentam, bem como cópia, em meio digital, das peças 1 a 11 deste processo para que as informações nelas contidas subsidiem, no que for considerado cabível, as próximas verificações relativas à utilização do Cartão de Pagamento do Governo Federal constantes dos relatórios de auditoria de gestão anual das unidades que lhe são jurisdicionadas, conforme indicado nas decisões normativas anuais que disciplinam a organização dos processos de contas;

9.5. encaminhar à Secretaria-Adjunta de Planejamento e Procedimento, para conciliação e inclusão no Plano de Fiscalização do Tribunal, proposta de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) destinada a avaliar a regularidade na aplicação de recursos federais utilizados para custear suprimento de fundos e gastos com Cartão de Pagamento do Governo Federal (CPGF) no âmbito da Secretaria Geral da Presidência da República – SG/PR, Secretaria de Política e Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República – SEPPIR, Ministério da Ciência de Tecnologia, Ministério da Cultura, na qual o período de avaliação a ser considerado leve em conta as últimas prestações contas já apreciadas dos órgãos sob enfoque, subsidiando as futuras prestações de contas.

9.6. arquivar os presentes autos com fundamento no art. 169, inciso IV, do RI/TCU.

10. Ata n° 39/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/9/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2542-39/11-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Augusto Nardes (na Presidência), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti (Relator).

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2543/2011 – TCU – Plenário

1. Processo n. TC-000.823/2011-2

2. Grupo I - Classe de Assunto: V - Relatório de Auditoria.

3. Interessado: Congresso Nacional.

4. Entidade: Superintendência Regional do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – Dnit no Estado de Santa Catarina.

5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: 2ª Secretaria de Fiscalização de Obras - 2ª Secob.

8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos da consolidação dos Levantamentos de Auditoria realizados por este Tribunal, entre os meses de novembro de 2009 e junho de 2010, por meio dos quais se buscou verificar a correta aplicação de recursos federais em obras públicas de Habitação e Saneamento.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. determinar ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – Dnit no Estado de Santa Catarina – Dnit/SC que, caso decida pela publicação do novo edital para as obras na BR-280/SC, efetue as alterações relacionadas a seguir:

9.1.1. abstenha-se de exigir a obrigatoriedade de visita e reunião técnicas, realizada por responsável técnico da empresa interessada, o que afronta o disposto no art. 30, II, e § 1º, c/c o art. 3º, § 1º, da Lei n. 8.666/1993;

9.1.2. na hipótese de manutenção dos custos de remanejamento de serviços públicos (redes de água, comunicações e elétrica) no orçamento da licitação, adote providências no sentido de garantir o ressarcimento dos valores gastos, em desacordo com as Instruções de Serviço/Dnit ns. 06, 07 e 08, pois são de responsabilidade das respectivas concessionárias;

9.1.3. corrija o cálculo do transporte de materiais betuminosos nos Lotes 2 e 3 e o local de fornecimento do CAP tradicional e do CM-30 nos três lotes, adotando os preços indicados a seguir:

Lote 1:

Tabela 1			
Insumo	**DMT utilizada (km)**		**Preço correto (set/10)**
	Pavimentada	**Não pavimentada**	
CAP	87,1	1,0	R$ 72,94
CAP com polímero*	87,1	1,0	R$ 72,94
CM-30	87,1	1,0	R$ 65,74
RR-2C*	87,1	1,0	R$ 65,74

Lotes 2 e 3:

Tabela 2			
Insumo	**DMT utilizada (km)**		**Preço correto (set/10)**
	Pavimentada	**Não pavimentada**	
CAP	70,96	4,24	R$ 68,39
CAP com polímero	70,96	4,24	R$ 68,39
CM-30	70,96	4,24	R$ 61,63
RR-2C	70,96	4,24	R$ 61,63

9.1.4. retire o adicional de 10% na quantificação dos seguintes serviços de pavimentação (Lote 2): regularização de subleito, imprimação, pintura de ligação, camada de brita graduada, CBUQ, CBUQ com

polímero, remoção de CBUQ, remoção de camada granular, fresagem descontínua, fresagem contínua, camada de macadame seco, fornecimento de CAP 50/70, de CAP 50/70 com polímero, de CM-30 e de RR-2C e, caso confirme a mesma irregularidade no Lote 3, proceda também à exclusão do adicional de 10% dos quantitativos desses mesmos serviços;

9.1.5. exija das projetistas o atendimento ao disposto na letra **d** do item 1.4.1.4.2 da Instrução de Serviço do Dnit n. 15, de 20/12/2006, no que se refere aos itens de serviços novos não contemplados no Sicro 2 (enfilagens tubulares - tubos Schedule e PVC e colunas de solo-cimento);

9.1.6. efetue a troca das composições do tipo "5 S" por "2 S", dos seguintes serviços: hidrossemeadura, compactação de aterros a 95% PN, compactação de aterros a 100% PN, escavação, carga e transporte de material de 1ª, 2ª e 3ª categorias, base de brita graduada e CBUQ, admitindo-se, entretanto, a redução da velocidade de ida e de volta dos caminhões previstos nos serviços, desde que devidamente fundamentado por meio de memorial justificativo próprio (Lotes 1 e 2);

9.1.7. promova estudos conclusivos acerca da viabilidade técnico-econômica da aplicação ou não da alternativa mais econômica de execução da obra com areia extraída, estudos esses que deverão contemplar as jazidas potenciais, circunvizinhas ao trecho, que não possuam licenciamento ou lavra concedida pelo DNPM; caso se indique como alternativa mais econômica a extração da areia, solicite ao DNPM o bloqueio dos direitos de lavra dos areais adjacentes à obra, nos termos do art. 7º da Portaria n. 441/CCE/DNPM (Lotes 1, 2 e 3);

9.1.8. para a quantificação de escavações e compactações a serem inseridas na planilha orçamentária, considere, no cálculo da área das seções geométricas, as primitivas de terraplenagem após as operações de desmatamento, destocamento e limpeza, conforme sugere o Manual de Implantação Básica do Dnit (Lotes 2 e 3);

9.1.9. atente, na fase de execução das obras, para a construção das cambotas metálicas e dos pés direitos no túnel de acordo com os quantitativos previstos em projeto e para o devido registro fotográfico da execução desses elementos (Lote 3);

9.1.10. atualize o projeto do Lote 3 com as especificações técnicas, detalhes e memória de cálculo do elemento construtivo "invert";

9.1.11. proceda, em relação à insuficiência de sondagens para solos moles, ao aperfeiçoamento do projeto, com novas investigações nos termos da Norma Dner-PRO n. 381/1998 e do art. 6º, inciso IX, alínea **f**, da Lei n. 8.666/1993, de modo a obter um perfil geotécnico detalhado que possibilite a precisa avaliação e quantificação dos serviços;

9.1.12. exija das projetistas, como parte do projeto básico definido no art. 6º da Lei de Licitações, as notas de serviço referentes aos serviços de terraplenagem previstos nos projetos dos Lotes 1, 2 e 3;

9.2. comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que não foram detectados, na presente fiscalização, indícios de irregularidades que se enquadrem no disposto no inciso IV do § 1º do art. 94 da Lei 12.309/2010 (LDO/2011);

9.3. encaminhar cópia do presente Acórdão, acompanhada do Relatório e da Proposta de Deliberação que o fundamentam, ao Dnit, concedendo-lhe, ainda, cópia integral do presente processo, conforme solicitação indicada na peça n. 69;

9.4. arquivar o presente processo.

10. Ata n° 39/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/9/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2543-39/11-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Augusto Nardes (na Presidência), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa (Relator) e Weder de Oliveira.

1. Processo n. TC-022.238/2010-7.

2. Grupo II – Classe de Assunto: IV - Tomada de Contas Especial.

3. Responsáveis: Ana Maria Araujo Torres Pontes, CPF n. 089.151.214-49; Imobiliária Rocha Ltda., CNPJ n. 08.162.448/0001-13; Infortec Comércio, Serviços e Instalações Ltda., CNPJ n. 07.125.942/0001-45; João Bosco de Almeida, CPF n. 059.132.414-87; Otacílio de Souza Araújo, CPF n. 052.172.374-49; OTL Obras Técnicas Ltda., CNPJ n. 00.545.355/0001-66; Rodrigo Quental Feitosa, CPF n. 032.405.224-38; Sandra Mirelly de Souza Pereira, CPF n. 334.408.754-15 e Waldeck Stevens de Vasconcelos Egito, CPF n. 180.736.704-53.

4. Entidades: Caixa Econômica Federal – CAIXA, Companhia Pernambucana de Saneamento – Compesa e Ministério das Cidades – MiCi.

5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.

6. Representante do Ministério Público: Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico.

7. Unidade Técnica: 1ª Secretaria de Fiscalização de Obras – 1ª Secob.

8. Advogados constituídos nos autos: Ediel Lopes Frazão, OAB/PE n. 13.497; Leonardo Oliveira Silva, OAB/PE n. 21.761; Madson Gomes Frazão, OAB/PE n. 20.784; Rodrigo Viana da Costa, OAB/PE n. 20.864; Paulo Gabriel Domingues de Rezende, OAB/PE n. 26.965 e Ludmila Torres Mathias, OAB/SP n. 216.298.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Tomada de Contas Especial decorrente da conversão do processo TC-000.339/2010-5 (Fiscobras 2010) que cuidou de auditoria realizada nas obras de implantação do Sistema Adutor de Camevô, em Caruaru/PE.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. excluir da presente relação processual o Consórcio Rocha/OTL, a empresa Infortec Comércio, Serviços e Instalações Ltda. e o Sr. Otacílio de Souza Araújo;

9.2. com fundamento nos artigos 1º, inciso I, 16, inciso I, 17 e 23, inciso I, da Lei n. 8.443/1992, julgar regulares as contas do Sr. Rodrigo Quental Feitosa e da Sra. Sandra Mirelly de Souza Pereira, dando-se-lhes quitação plena;

9.3. com fundamento nos artigos 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei n. 8.443/1992, julgar regulares com ressalva as contas dos Srs. Waldeck Stevens de Vasconcelos Egito, João Bosco de Almeida e Ana Maria Araujo Torres Pontes, dando-se-lhes quitação;

9.4. determinar à Companhia Pernambucana de Saneamento – Compesa que, doravante, quando estiver lidando com verbas federais, observe os ditames da Lei n. 8.666/1993, no que tange à necessidade de o Projeto Básico possuir o nível de detalhamento ali insculpido, bem como que, em empreendimentos de grande porte seja elaborado Projeto Executivo antes de ser iniciado o procedimento licitatório;

9.5. arquivar o TC-000.339/2010-5, apenso a este processo;

9.6. dar ciência desta Deliberação à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e fiscalização do Congresso Nacional, encaminhando-lhe cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e da Proposta de Deliberação que o fundamentam.

10. Ata n° 39/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/9/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2544-39/11-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Augusto Nardes (na Presidência), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa (Relator) e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2545/2011 – TCU – Plenário

1. Processo n. TC-030.336/2010-4.
2. Grupo I - Classe de Assunto: III - Consulta.
3. Interessado: Márcio Fortes de Almeida, então Ministro de Estado das Cidades.
4. Órgão: Ministério das Cidades.
5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: 1ª Secretaria de Fiscalização de Obras – 1ª Secob.
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos da Consulta formulada pelo então Ministro de Estado das Cidades, Sr. Márcio Fortes de Almeida, no tocante a vários assuntos relacionados a procedimentos a serem adotados por aquele Ministério no que concerne às descentralizações de recursos orçamentários efetivadas para entes federados, em especial aqueles liberados por intermédio da Caixa Econômica Federal – CAIXA, com pactuação de contratos de repasse ou termos de compromisso.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. no tocante aos questionamentos efetuados a esta Corte de Contas que não foram abordados pelo Acórdão n. 2.099/2011– Plenário, de 10/8/2011, que conheceu da presente Consulta, responder ao consulente que, até que este Tribunal delibere acerca das conclusões do grupo de trabalho formado em atendimento ao subitem 9.1 do Acórdão n. 2.369/2011– Plenário:

9.1.1. os parâmetros a serem utilizados pelo Ministério das Cidades para análise da adequabilidade das taxas de Bonificação e Despesas Indiretas – BDI adotadas nos orçamentos das obras custeadas com recursos federais devem ser, além dos referenciais contidos no subitem 9.2 do Acórdão n. 325/2007 – Plenário, estritamente para obras de linhas de transmissão de energia elétrica e de subestações, as tabelas indicadas no subitem 9.3.2 do Acórdão n. 2.369/2011– Plenário, específicas para cada tipo de empreendimento;

9.1.2. no que concerne a itens do orçamento relativos a simples aquisição de insumos e equipamentos, o Ministério das Cidades deve aplicar BDI diferenciado em relação à taxa incidente sobre itens de serviço, adotando como referências as faixas de valores indicadas no mencionado subitem 9.3.2 do Acórdão n. 2.369/2011– Plenário;

9.1.3. encontra-se no âmbito da discricionariedade dos procedimentos administrativos internos do Ministério das Cidades a operacionalização da repactuação das taxas de BDI consideradas inadequadas, após serem efetivadas as análises com base nas diretrizes contidas nos Acórdãos ns. 325/2007 e 2.369/2011, ambos do Plenário;

9.2. encaminhar cópia do Acórdão n. 2.369/2011–Plenário, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentam, ao Ministro de Estado das Cidades e à Secretaria Federal de Controle Interno;

9.3. determinar ao Ministério das Cidades que faça uma revisão no "Manual de Instruções para Aprovação e Execução dos Programas e Ações do Ministério das Cidades inseridos no Programa de Aceleração do Crescimento – PAC Exercícios 2010/2011", com vistas a adequá-lo aos entendimentos contidos no Acórdão n. 2.369/2011–Plenário, bem como no Relatório e no Voto que o embasaram;

9.4. informar o Ministério das Cidades que, tão logo este Tribunal delibere sobre as conclusões do grupo de trabalho a que se refere o subitem 9.1 do Acórdão n. 2.369/2011– Plenário, ser-lhe-á encaminhada cópia do Acórdão que vier a ser proferido;

9.5. determinar à Secretaria-Geral de Controle Externo – Segecex que providencie a juntada de cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e da Proposta de Deliberação que o fundamentam, ao processo que será a constituído em atendimento ao subitem 9.1 do Acórdão n. 2.369/2011– Plenário, com vistas ao cumprimento do subitem 9.4 supra.

9.6. arquivar os presentes autos.

10. Ata n° 39/2011 – Plenário.
11. Data da Sessão: 21/9/2011 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2545-39/11-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Augusto Nardes (na Presidência), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.
13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa (Relator) e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2546/2011 – TCU – Plenário

1. Processo n. TC-**003.104/2011-7**.
2. Grupo: I; Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria.
3. Interessado: Tribunal de Contas da União.
4. Órgãos: Secretaria de Saúde e Secretaria de Infraestrutura do Estado de Roraima/RR.
5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secex/RR.
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos do Relatório de Levantamento de Auditoria realizada pela Secex/RR, em cumprimento ao Acórdão n. 3.313/2010 – Plenário, no período de 14/02 a 25/03/2011, referente ao Convênio n. 2.611/2007, cujo objeto consiste na construção do Hospital das Clínicas em Boa Vista/RR.
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:
9.1. com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei n. 8.443/1992 c/c art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, determinar:
9.1.1. à Secretaria Estadual de Infraestrutura de Roraima – Seinf/RR que, no prazo de 30 (trinta) dias a contar do recebimento deste Acórdão, apresente ao Tribunal:
9.1.1.1. a composição analítica dos serviços previstos no orçamento da obra, com a discriminação de todos os insumos que integram as respectivas composições, indicando a unidade, o coeficiente de produtividade, o consumo e o custo unitário (com a correspondente fonte de preço);
9.1.1.2. as memórias de cálculo de todos os quantitativos dos serviços previstos nas planilhas, com os detalhamentos que se fizerem necessários para a compreensão dos serviços;
9.1.2. à Secretaria Estadual de Saúde do Estado de Roraima – Sesau/RR e à Secretaria de Estado da Infraestrutura – Seinf/RR que, nos próximos certames envolvendo recursos federais, obtenham tempestivamente a licença ambiental prévia antes de elaborarem o projeto básico e de promoverem licitações de obras, a fim de que o empreendimento seja concebido e orçado levando-se em conta as medidas mitigadoras, compensatórias e/ou corretivas do meio ambiente porventura fixadas, consoante disposto no art. 6º, inciso IX, c/c o art. 12, inciso VII, da Lei n. 8.666/1993 e no Acórdão n. 516/2003 – Plenário (subitem 9.2.3.1).

10. Ata n° 39/2011 – Plenário.
11. Data da Sessão: 21/9/2011 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2546-39/11-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Augusto Nardes (na Presidência), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa (Relator) e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2547/2011 – TCU – Plenário

1. Processo n. TC 005.958/2010-5.

2. Grupo II; Classe de Assunto: VII – Solicitação.

3. Interessado: Sr. Ivan Gradowski, Diretor-Geral do Tribunal Regional Eleitoral do Paraná – TRE/PR.

4. Entidade: Tribunal Regional Eleitoral do Paraná – TRE/PR.

5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.

6. Representante do Ministério Público: Subprocuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva.

7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Paraná – Secex/PR.

8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos em que se analisa expediente encaminhado pelo Diretor-Geral do Tribunal Regional Eleitoral do Paraná – TRE/PR, Sr. Ivan Gradowski, com o intuito de buscar orientação acerca do cumprimento da deliberação prolatada nos autos do TC n. 012.999/2000-5, referente à Tomada de Contas Especial instaurada em nome do Sr. Everton Bahl Grabski, servidor do TRE/PR, após a apuração de débito resultante de processo administrativo disciplinar.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. determinar à Secex/PR que altere nos sistemas pertinentes a natureza da autuação deste feito para Consulta;

9.2. não conhecer da presente Consulta encaminhada pelo Sr. Ivan Gradowski, Diretor-Geral do Tribunal Regional Eleitoral do Paraná – TRE/PR, porquanto não foram preenchidos os requisitos fixados no art. 264 do RI/TCU;

9.3. encaminhar cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e da Proposta de Deliberação que o sustentam, ao Sr. Ivan Gradowski, Diretor-Geral do Tribunal Regional Eleitoral do Paraná – TRE/PR.

9.4. arquivar estes autos.

10. Ata n° 39/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/9/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2547-39/11-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Augusto Nardes (na Presidência), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa (Relator) e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2548/2011 – TCU – Plenário

1. Processo n. TC 014.599/2011-2.

2. Grupo: I; Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria.

3. Interessado: Congresso Nacional.

4. Órgãos: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – Dnit e Secretaria da Infraestrutura do Estado do Tocantins – Seinfra/TO.

5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: 2ª Secretaria de Fiscalização de Obras - 2ª Secob.

8. Advogados constituídos nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Relatório de Auditoria realizada pela 2ª Secob, no âmbito do Fiscobras 2011, em cumprimento ao Acórdão n. 564/2011 – Plenário, no período de 26/5 a 1º/07/2011, referente aos recursos repassados por meio do PT 26.782.1457.7L92.0017/2011 – "Construção de Ponte sobre o Rio Araguaia na Rodovia BR-153/TO/PA, ligando as cidades de Xambioá/TO e São Geraldo do Araguaia/PA."

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. promover a oitiva do Consórcio Egesa – Cmt Araguaia, signatário do Contrato n. 243/2010, na pessoa de seu representante legal, e do diretor-geral do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – Dnit para que, no prazo de 10 (dez) dias, a contar da notificação, manifestem-se quanto aos seguintes achados de auditoria apontados no Relatório da Fiscalização n. 216/2011 que originaram indício de sobrepreço de aproximadamente R$ 77 milhões, que representa 34% do valor total contratado:

9.1.1. previsão na planilha orçamentária de quantitativos superestimados para os serviços de apoio naútico;

9.1.2. custos com mão de obra superestimados;

9.1.3. custos unitários acima do preço médio de mercado para serviços de:

9.1.3.1. fornecimento e cravação de estacas metálicas e de escavação mecânica em subsolo de 1ª, 2ª e 3ª categorias;

9.1.3.2. fornecimento e cravação de camisas metálicas de diâmetros de 1.200 mm e de 1.400 mm;

9.1.3.3. escavação mecânica no interior de camisas metálicas de diâmetros de 1.200 mm e de 1.400 mm, em subsolo de 1ª categoria;

9.1.3.4. escavação mecânica no interior de camisas metálicas de diâmetros de 1.200 mm e de 1.400 mm, em subsolo de 2ª categoria;

9.1.3.5. escavação mecânica além do interior de camisas metálicas de pino, em subsolo de 3ª categoria, nos pinos de diâmetros de 1.050 mm e de 1.250 mm;

9.1.3.6. instalação de canteiros de obras em ambas as margens do Rio Araguaia;

9.1.3.7. transporte, lançamento e posicionamento de vigas pré-moldadas com P=75TF, L=36,10 M;

9.1.3.8. fornecimento e lançamento dos concretos: C30 (Fck >=30 Mpa) A/C 0,55, C40 (Fck >= 40 Mpa) A/C < 0,45 (p/execução das vigas pré-moldadas) e submerso C30 (Fck 30 Mpa) A/C<0,55 – c/ consumo mínimo de cimento de 400 kg/m³;

9.1.3.9. mobilização de equipamento e pessoal;

9.1.3.10. fôrmas especiais metálicas para moldagem de vigas pré-moldadas;

9.1.3.11. pintura das superfícies dos blocos de coroamento expostos, da mesoestrutura (travessas de apoio) e do infradorso da superestrutura, com tinta mineral tipo cimentol ou similar;

9.1.4. deficiências detectadas no Projeto Básico quanto à falta de detalhamento das estruturas de concreto armado, insuficiência de cotações de preços para alguns itens do orçamento-base da licitação e utilização de composições unitárias cuja adequação técnica não foi devidamente atestada pelo setor especializado do Dnit (Coordenação Geral de Custos de Infraestrutura de Transportes – CGCIT);

9.2. determinar à 2ª Secob que, após a análise dos elementos encaminhados em decorrência da oitiva determinada no subitem 9.1. supra:

9.2.1. efetue a conferência da adequabilidade dos quantitativos dos itens da planilha orçamentária referentes à execução das peças de concreto armado, tendo em vista que esse exame não pôde ser efetuado ante a ausência de detalhamentos no Projeto Básico;

9.2.2. no prazo de 30 (trinta) dias a contar da data desta deliberação, encaminhe o presente processo ao Relator, com posicionamento conclusivo acerca da permanência ou não da classificação como IG-P para os achados de auditoria apontados no Relatório da Fiscalização n. 216/2011;

9.3. encaminhar cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e da Proposta de Deliberação que o fundamentam para a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional – CMPOF.

10. Ata n° 39/2011 – Plenário.
11. Data da Sessão: 21/9/2011 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2548-39/11-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Augusto Nardes (na Presidência), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.
13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa (Relator) e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2549/2011 - TCU - Plenário

1. Processo nº TC 018.021/2010-7.
2. Grupo I - Classe IV- Assunto: Tomada de Contas Especial.
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Interessados: Ministério do Esporte e Caixa Econômica Federal.
3.2. Responsáveis: Alencar Julião Dias Filho (115.072.255-04) e Jaime de Oliveira Rosa (044.746.785-91).
4. Entidade: Município de Piatã/BA.
5. Relator: Ministro-Substituto Weder de Oliveira.
6. Representante do Ministério Público: Subprocuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva.
7. Unidade: Secretaria de Controle Externo na Bahia (Secex-BA).
8. Advogado constituído nos autos: não há.
9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada pela Caixa Econômica Federal contra o sr. Jaime de Oliveira Rosa, ex-prefeito do município de Piatã/BA, em razão da paralisação de obra de construção de quadra poliesportiva, o que ensejou a impugnação dos recursos transferidos pelo Contrato de Repasse nº 0155555-73/2003/ME/CAIXA, no âmbito do Programa Esporte Solidário, celebrado entre o Ministério do Esporte, por intermédio da Caixa Econômica Federal, e o município;
ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo relator, em:
9.1. determinar À Secex-BA que desentranhe a documentação original referente à tomada de contas especial e a restitua à Caixa Econômica Federal;
9.2. determinar à Caixa Econômica Federal que promova as medidas necessárias ao saneamento desta tomada de contas especial, em estrita consonância com o que dispõe a IN TCU nº 56/2007, considerando as falhas apontadas no pronunciamento da unidade técnica (fls. 55 a 57), no parecer do MP/TCU e nesta proposta de deliberação;
9.3. autorizar as unidades técnicas a promoverem o encerramento do processo, indevidamente autuado, quando constatarem que a tomada de contas especial não foi constituída na forma prescrita no art. 4º da IN TCU nº 56/2007, devendo a documentação ser restituída à origem para regularização, nos termos do art. 4º, § 2º da mencionada norma;
9.4. determinar à Secegex que expeça as orientações que julgar necessárias ao correto cumprimento deste acórdão pelas unidades técnicas;
9.5. remeter cópia do pronunciamento da unidade técnica (fls. 55/56) e do parecer do Ministério Público junto a este Tribunal à Caixa Econômica Federal;
9.6. encerrar o presente processo e arquivar os autos.

10. Ata n° 39/2011 – Plenário.
11. Data da Sessão: 21/9/2011 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2549-39/11-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Augusto Nardes (na Presidência), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira (Relator).

ACÓRDÃO Nº 2550/2011 - TCU - Plenário

1. Processo nº TC 030.150/2010-8.
2. Grupo I - Classe I - Assunto: Embargos de Declaração
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão: Tribunal Regional do Trabalho 12ª Região/SC - JT.
5. Relator: Ministro-Substituto Weder de Oliveira.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade: Secretaria de Fiscalização de Pessoal (Sefip).
8. Advogados constituídos nos autos: Marisaura Rebelatto dos Santos (OAB/SC nº 9.702); Eduardo Carlin Kilian (OAB/SC nº 13.890) e Sebastião Baptista Affonso (OAB/DF nº 788)
9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de embargos de declaração opostos pelo Tribunal Regional do Trabalho da 12ª Região contra o Acórdão TCU nº 1968/2011-Plenário;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos na Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator, em:

9.1. conhecer os embargos de declaração opostos pelo Tribunal Regional do Trabalho da 12ª Região, uma vez satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 34 da Lei nº 8.442/1992, para, no mérito, rejeitá-los;

9.2. dar ciência desta deliberação ao Tribunal Regional do Trabalho da 12ª Região;

9.3. encerrar o presente processo e arquivar os autos.

10. Ata n° 39/2011 – Plenário.
11. Data da Sessão: 21/9/2011 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2550-39/11-P.
13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Augusto Nardes (na Presidência), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira (Relator).

PROCESSOS ORIUNDOS DE SESSÃO EXTRAORDINÁRIA DE CARÁTER RESERVADO

Fazem parte desta Ata, ante o disposto no parágrafo único do artigo 133 do Regimento Interno, os acórdãos de nºs 2557, 2558 e 2571, a seguir transcritos, proferidos na Sessão Extraordinária de Caráter Reservado realizada nesta data.

O Acórdão nº 2571, apreciado de forma unitária, consta também do Anexo IV desta Ata, juntamente com o relatório e voto em que se fundamentou.

RELAÇÃO Nº 38/2011 – Plenário
Relator – Ministro JOSÉ MÚCIO MONTEIRO

ACÓRDÃO Nº 2557/2011 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Reservada do Plenário, quanto ao processo a seguir relacionado, com fundamento no art. 43, inciso I, e 53 da Lei nº 8.443/1992 c/c os arts. 1º, inciso XXIV; 143, inciso III; 234 do Regimento Interno/TCU, ACORDAM em conhecer da denúncia, para no mérito considerá-la improcedente, arquivando-a e mandando adotar as providências sugeridas pela unidade técnica, sem prejuízo de dar ciência ao denunciante, com o envio de cópia da respectiva instrução, conforme os pareceres emitidos nos autos.

1. Processo TC-018.462/2009-9 (DENÚNCIA)

1.1. Denunciante: Identidade preservada

1.2. Unidade: Caixa Econômica Federal

1.3. Relator: Ministro José Múcio Monteiro

1.4. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo – MA (SECEX-MA)

1.5. Advogado constituído nos autos: não há.

1.6. Dar ciência à Caixa Econômica Federal e à Superintendência da Caixa Econômica Federal no Maranhão para que observe, quando da elaboração de futuros editais de certames licitatórios e afins, o disposto no art. 32, § 5º, da Lei nº 8.666/1993 e jurisprudência deste Tribunal (AC 2715/2008 – Plenário), evitando a cobrança de valores que exorbitem o efetivo custo de reprodução gráfica do instrumento convocatório.

1.7. Nos termos do art. 55 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União, retirar a chancela de sigilo quanto ao objeto da denúncia.

ACÓRDÃO Nº 2558/2011 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Reservada do Plenário, quanto ao processo a seguir relacionado, com fundamento nos arts. 53 a 55 da Lei nº 8.443/1992 c/c os arts. 143 inciso III e 234 a 236 do Regimento Interno/TCU, ACORDAM em não conhecer da denúncia, por não atender aos requisitos de admissibilidade, arquivando-a e mandando adotar as providências indicadas a seguir, conforme os pareceres emitidos nos autos.

1. Processo TC-019.817/2011-8 (DENÚNCIA)

1.1. Denunciante: Identidade preservada

1.2. Unidade: Prefeitura Municipal de Lagarto/SE

1.3. Relator: Ministro José Múcio Monteiro

1.4. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo – SE (SECEX-SE)

1.5. Advogado constituído nos autos: não há.

1.6. Levantar a chancela de sigilo que recai sobre a matéria tratada nestes autos.

1.7. Dar ciência ao denunciante desta decisão, encaminhando-lhe cópia das respectivas instruções;

1.8. Remeter cópia dos autos ao Tribunal de Contas do Estado de Sergipe, para que este tome as providências que entender cabíveis.

Ata n° 34/2011 – Plenário

Data da Sessão: 21/9/2011 – Extraordinária de Caráter Reservado

ACÓRDÃO Nº 2571/2011 - TCU - Plenário

1. Processo TC-029.217/2009-0 (Sigiloso).

2. Grupo: II – Classe: VII - Assunto: Denúncia.

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Interessado: Identidade preservada (art. 55, *caput*, da Lei 8.443/1992).

3.2. Responsável: Raul Zucatto (CPF 097.085.539-72).

4. Unidade: Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia - SC.

5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade técnica: Secretaria de Controle Externo - SC (Secex/SC).

8. Advogados constituídos nos autos: Lincoln de Paula (OAB/SC 12.823); Jailson Laurentino (OAB/SC 14.449); Jean Maicon Gabiatti (OAB/SC 15.214) e Tércio Moreira Mourão (OAB/DF 29.816).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de denúncia versando sobre possíveis irregularidades no pagamento, por parte do Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia de Santa Catarina/SC - Crea/SC, de diárias e passagens aéreas a advogado responsável por defender causa pessoal do Sr. Raul Zucatto, presidente da referida entidade,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer da presente denúncia, com fundamento nos arts. 234 e 235 do RI/TCU, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

9.2. dar ciência ao Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia de Santa Catarina - Crea/SC, de que as despesas com pagamento a advogados contratados pela instituição, a qualquer título, para viabilização do patrocínio de causas em que haja interesse pessoal de seus dirigentes, não encontra amparo nos princípios dispostos no art. 37, *caput*, da Constituição Federal, devendo ser evitados, sob pena de responsabilização de quem a elas der causa;

9.3. retirar a chancela de sigilo que recai sobre a matéria tratada nestes autos.

9.4. encaminhar cópia deste acórdão ao Crea/SC, e

9.5. arquivar o processo após ciência ao denunciante.

10. Ata n° 34/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/9/2011 – Extraordinária de Caráter Reservado.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2571-34/11-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Augusto Nardes (na Presidência), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti (Relator).

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

ENCERRAMENTO

Às 17 horas e 19 minutos, a Presidência convocou Sessão Extraordinária de Caráter Reservado a ser realizada a seguir e encerrou a sessão, da qual foi lavrada esta ata, a ser aprovada pelo Presidente e homologada pelo Plenário.

PAULO MORUM XAVIER
Subsecretário do Plenário em substituição

Aprovada em 27 de setembro de 2011.

AUGUSTO NARDES
Vice-Presidente, no exercício da Presidência

ANEXO I DA ATA Nº 39, DE 21 DE SETEMBRO DE 2011
(Sessão Ordinária do Plenário)

COMUNICAÇÕES

Comunicações proferidas pela Presidência.

COMUNICAÇÃO DA PRESIDÊNCIA

Senhores Ministros,
Senhor Procurador-Geral,

Comunico a Vossas Excelências que, por sugestão do Procurador do Ministério Público junto ao TCU Dr. Sérgio Caribé, esta Casa vai aderir à Campanha Nacional "Ministério Público de Contas pela Acessibilidade Total".

Trata-se de iniciativa concebida pela Procuradora-Geral do Ministério Público Junto ao Tribunal de Contas do Estado de Goiás, Drª. Maísa de Castro Barbosa, e que tem a nobre finalidade de promover acessibilidade a portadores de necessidades especiais. Não é por acaso que faço esta comunicação neste 21 de setembro, Dia Nacional da Luta da Pessoa com Deficiência.

Um dos objetivos da referida campanha é inserir o item "cumprimento das regras da ABNT quanto à acessibilidade" na agenda permanente de verificação das equipes de fiscalização, quando da análise dos procedimentos licitatórios e, também, no acompanhamento da execução das reformas, ampliações ou construções de prédios públicos.

Diante disso, proponho incluir, nas próximas matrizes de auditoria do Fiscobras, a acessibilidade entre os itens a serem fiscalizados. Dessa forma, espera-se que a acessibilidade passe a ser tema comum na análise dos processos licitatórios e no acompanhamento das obras públicas.

Ressalto que o TCU já vem adotando as regras da ABNT em seus projetos, construções, instalações, adaptações de edificações e mobiliário. Foram instaladas sinalização tátil nos prédios da Sede, além de rampas ou elevadores nos prédios das SECEXs nos Estados. Encontra-se em andamento, também, a elaboração de um curso de capacitação de servidores na Língua Brasileira de Sinais (Libras).

De igual modo, a Administração do TCU tem estado atenta às necessidades dos seus Membros e servidores portadores de necessidades especiais, realizando adaptações ambientais, de mobiliário e equipamentos, flexibilizando a forma de cumprimento da jornada de trabalho, entre outras ações.

Por considerar a acessibilidade tema de grande relevância e por se tratar de dever do Poder Público o provimento dos meios necessários ao pleno exercício da cidadania, esta Casa vai adiante no assunto. Assim, proponho a realização de auditoria operacional, a ser coordenada pela Seprog, para avaliar as condições de acessibilidade das pessoas com deficiência nos órgãos e entidades da Administração Pública Federal.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 21 de setembro de 2011.

AUGUSTO NARDES
Vice-Presidente, na Presidência

COMUNICAÇÃO

Senhores Ministros,
Senhor Procurador-Geral,

Como é do conhecimento de Vossas Excelências, o Tribunal está promovendo, nesta semana, no âmbito das atividades de EFSUL, o **Seminário Internacional Mercosul, Fundos Comunitários e Controle Regional**, para discutir a necessidade do controle externo no âmbito do Bloco Regional.

Dentre as atividades do Seminário, destaco a elaboração de planejamento com vistas à realização, no âmbito do Mercosul, em 2011, de uma Auditoria Coordenada no Programa de Ação Mercosul Livre de Febre Aftosa (PAMA), projeto pluriestatal financiado pelo Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (Focem).

O tema da febre aftosa é de importância estratégica, não só pela necessidade de controle dos recursos públicos que são utilizados no Programa, mas também pela própria questão econômica, visto que mais de 25% do rebanho bovino do mundo encontra-se nos países da região, contando com aproximadamente 270 milhões de cabeças de gado.

A enfermidade impacta fortemente o segmento agropecuário, em razão das restrições sanitárias impostas pelo mercado internacional, da desvalorização dos produtos provenientes das áreas contaminadas, da interdição de propriedades e do sacrifício de animais.

Em 2003, após notificações de infecção, foram sacrificados aproximadamente 103 milhões de cabeças de gado na região do Mercosul e adjacências. E nesta semana foi noticiada a detecção de foco da doença no departamento de San Pedro, no Paraguai, a cerca de 126 km da fronteira com o Mato Grosso do Sul, concorrendo para que aquele país suspendesse suas exportações de carne, com reflexos sobre uma vasta região fronteiriça, em especial Argentina, Uruguai e os estados da Região Sul do Brasil.

Até o momento, a América do Sul não se encontra totalmente livre da doença e a manutenção da condição epidemiológica alcançada requer ações intensas de vigilância, capacitação de técnicos, infraestrutura, vacinação e estruturação de um sistema de atenção veterinária integrado.

Após a realização de auditoria na sistemática de concessão e acompanhamento dos projetos do Focem e de levantamento de temas de maior importância para o Mercosul, ambos realizados pela EFSUL, foi identificada a oportunidade de se promover uma fiscalização conjunta no PAMA, por meio das Controladorias-Gerais e dos Tribunais de Contas Nacionais, no âmbito dos marcos legais de cada país, com vistas à obtenção de informações a respeito do uso dos recursos do Focem, buscando também examinar aspectos relativos ao planejamento e integração de atividades, bem como avaliar se os atuais procedimentos de controle são suficientes para garantir o acompanhamento dos resultados e a regularidade das ações de combate à febre aftosa.

Nesse contexto, **submeto** aos eminentes pares a **proposta de inclusão**, no plano de fiscalização do Tribunal, neste segundo semestre de 2011, da mencionada Auditoria Coordenada no PAMA.

Com vistas às atividades de planejamento e execução, seguindo as premissas discutidas no âmbito do Seminário, sugiro ao Pleno que a fiscalização seja coordenada pela 8ª Secex, que detém conhecimento especializado sobre o tema, sem prejuízo do auxílio das demais unidades técnicas, em especial dos auditores que integram o Projeto Controle Externo do Mercosul.

Sala das Sessões, 21 de setembro de 2011.

AUGUSTO NARDES
Vice-Presidente, no exercício da Presidência

COMUNICAÇÃO DA PRESIDÊNCIA

Senhores Ministros,
Senhor Procurador-Geral,

Comunico a Vossas Excelências que o Auditor Federal de Controle Externo Dagomar Henriques Lima alcançou a terceira colocação no Prêmio Ministro Gama Filho de 2011, promovido pela Escola de

Contas e Gestão do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, com o trabalho: "Regulação de Acesso do Serviço de Internação em UTI do Distrito Federal".

Aproveito para cumprimentar o referido servidor pelo recebimento do prêmio.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 21 de setembro de 2011.

AUGUSTO NARDES
Vice-Presidente, na Presidência

Comunicação proferida pelo Ministro Valmir Campelo.

COMUNICAÇÃO EM PLENÁRIO

Senhor Presidente,
Senhores Ministros,
Senhor Procurador-Geral,

Mediante sorteio, fui designado relator do processo administrativo nº 022.274/2009-5, decorrente de iniciativa da Secretaria de Fiscalização de Pessoal – Sefip, com a aquiescência da Secretaria-Geral de Controle Externo –Segecex, visando à alteração da Resolução-TCU nº 36/1995, que dispõe sobre o exercício da ampla defesa no âmbito do Tribunal de Contas da União.

Após a manifestação da Conjur, foi aprovada por este colegiado proposta de minha autoria, no sentido de que fosse aberto o prazo de 30 (trinta) dias para o eventual oferecimento de emendas ao texto então oferecido, pelos senhores Ministros, ou de sugestões, pelos senhores Auditores e pelo senhor Procurador-Geral, em cumprimento ao disposto no art. 75, § 1º, do Regimento Interno/TCU.

Encerrado o prazo para emendas ou sugestões, caberia a este relator apresentar em Plenário, nos termos do art. 79 do RI, o relatório e o parecer sobre o projeto original ou o substitutivo e as alterações propostas.

Ocorre que, pelas razões indicadas no despacho cuja cópia fiz distribuir na ocasião aos senhores Ministros e ao senhor Procurador-Geral, decidi baixar o processo em diligência, para que fossem trazidos aos autos os elementos que considerei imprescindíveis ao correto encaminhamento da matéria.

Agora, uma vez presentes ao processo os esclarecimentos requeridos junto à Conjur, submeto a Vossas Excelências proposta de reabertura de prazo para apresentação de emendas ou sugestões ao referido projeto, que será de mais 20 dias a contar desta data, registrando na justificação anexa as alterações promovidas na proposta original, em face da jurisprudência recentemente construída no âmbito do Supremo Tribunal Federal e já incorporada em várias deliberações desta Casa.

Por oportuno, impõe-se esclarecer que, se aprovados os novos procedimentos previstos no aludido projeto, especialmente no tocante ao exercício do contraditório e da ampla defesa no âmbito da própria Administração, será necessário ajuste correspondente no Regimento Interno/TCU, na medida em que o disposto no seu art. 251, **caput**, que estabelece o prazo de até 15 dias para atendimento de determinação visando ao exato cumprimento da lei, poderá ter o cumprimento inviabilizado pela nova sistemática ora apresentada.

Portanto, aproveitando a ocasião em que o RI/TCU está sendo revisado, sob a competente relatoria do Ministro Augusto Nardes, peço licença a Sua Excelência para submeter à aprovação dos meus pares sugestão de encaminhamento, em caráter excepcional, de mais esta proposta de alteração do nosso Regimento Interno, ante a superveniência da necessidade aqui revelada.

Essencialmente, o que se pretende é que o prazo hoje previsto no art. 251, **caput,** possa ser fixado de acordo com as circunstâncias apresentadas em cada caso concreto, porquanto me parece impossível prescrever **a priori** um prazo regimental máximo que se mostre razoável para atendimento das mais

diversas situações que serão proporcionadas pelo exercício da ampla defesa que se dará na própria unidade jurisdicionada, a depender do número de pessoas com direitos subjetivos eventualmente afetados.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 21 de setembro de 2011.

VALMIR CAMPELO
Ministro-Relator

Comunicação proferida pelo Ministro Walton Alencar Rodrigues.

COMUNICAÇÃO AO PLENÁRIO

Senhor Presidente,
Senhores Ministros,
Senhor Procurador-Geral,

Comunico a este Plenário que fui sorteado relator do anteprojeto de instrução normativa para substituição da Instrução Normativa TCU nº 56, de 5 de dezembro de 2007, que dispõe sobre instauração e organização de processo de tomada de contas especial e dá outras providências.

Assim, com fundamento no caput do art. 75, e § 1º, do Regimento Interno, submeto a este Colegiado proposta de prazo de trinta dias para apresentação de emendas e sugestões.

A representação da unidade técnica e todos os demais arquivos que acompanham o projeto de decisão normativa serão encaminhados por meio eletrônico aos Gabinetes de Vossas Excelências.

Brasília, 21 de setembro de 2011.

Walton Alencar Rodrigues
Relator

ANEXO II DA ATA Nº 39, DE 21 DE SETEMBRO DE 2011
(Sessão Ordinária do Plenário)

MEDIDAS CAUTELARES REFORMADAS

Comunicação sobre despacho exarado pelo Ministro Walton Alencar Rodrigues.

COMUNICAÇÃO

Senhor Presidente,
Senhores Ministros,
Senhor Procurador-Geral,

Na forma do art. 276, § 1º, do Regimento Interno, submeto ao Plenário medida por mim adotada em 20/09/2011 que alterou parcialmente cautelar adotada no dia 09/09/2011, nos autos do TC-025.201/2011-5.

Trata o processo de denúncia acerca de possíveis prejuízos relacionados à futura construção do novo *campus* do Instituto Nacional do Câncer (Inca) em terreno não pertencente à União.

Verificou-se que a cessão do terreno da futura obra à União tem caráter precário e o imóvel continua a pertencer ao patrimônio do Estado do Rio de Janeiro.

Caso a União construísse em terreno de propriedade do Estado do Rio de Janeiro, ao final da concessão o Estado, proprietário do terreno, passaria a ter a propriedade da construção, independente de indenização.

Verificou-se, ainda, que, consoante o Termo de Cessão de Uso firmado, caberá a União promover a demolição dos prédios existentes no local.

Ocorre que a AGU ressaltou que nem todos os imóveis relacionados no Termo de Cessão pertencem de fato ao Estado do Rio de Janeiro, revelando-se temerária qualquer atuação da União, sob o risco de causar danos patrimoniais a terceiros, dos quais poderão resultar sanções cíveis, administrativas e penais.

A cautelar deferida determinava a não execução da demolição dos imóveis, bem como a suspensão de procedimento licitatório em andamento.

O Inca solicitou a reconsideração da medida, esclarecendo a necessidade de efetuar a contratação antes do fim do exercício, bem como se comprometeu a regularizar a situação do terreno e a não executar a obra enquanto não equacionados os pontos suscitados pelo TCU.

Reformei parcialmente o despacho anterior e determinei, cautelarmente, ao Instituto Nacional do Câncer, que desse continuidade aos procedimentos relativos à concorrência 4/2011, condicionando, porém, a execução do contrato ao saneamento das falhas encontradas.

A questão está mais detalhadamente relatada no despacho que acompanha esta comunicação, onde consta também a fundamentação completa da medida adotada.

Ante o exposto, com fulcro no art. 276, § 1°, do Regimento Interno, submeto o referido despacho à apreciação deste Plenário.

Sala da Sessões, em 21 de setembro de 2011.

Walton Alencar Rodrigues
Ministro-Relator

TC 025.201/2011-5/R001
Natureza: Denúncia
Unidade Jurisdicionada: Instituto Nacional do Câncer - MS.
Responsável: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992)
Interessado: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992)

DESPACHO

Trata-se de denúncia quanto à futura construção do novo *campus* do Instituto Nacional do Câncer (Inca) em terreno não pertencente à União.

Verificou-se, nos autos, que foi assinado Termo de Cessão de Uso entre o Estado do Rio de Janeiro e o Inca, tendo como interveniente o Instituto de Assistência do Estado do Rio de Janeiro (Iaserj), com o objetivo de implantar o novo *campus* integrado do Inca no local onde hoje funciona o Hospital Central do Iaserj.

O Termo de Cessão autoriza, ainda, a demolição dos imóveis do Iaserj no terreno cedido.

Já foram licitadas e contratadas pelo Inca as empresas responsáveis pelos serviços de desmontagem e demolição do Hospital Central do Iaserj - no valor de R$ 3.930.000,00 - e pelos serviços técnicos especializados de arquitetura e engenharia, visando à concepção e execução de estudo preliminar, projeto básico e projeto executivo, necessários à implantação do *campus* integrado do Inca (R$ 10.448.205,13).

Em 9/8/2011, foi aberta a concorrência 4/2011, para a contratação de empresa especializada para a execução das obras de construção das novas instalações do *campus* integrado, orçadas em **R$ 496.411.671,27**. A entrega das propostas está prevista para 22/9/2011.

Verificou-se, porém, que cessão do imóvel à União tem caráter precário e o terreno continua a

pertencer ao patrimônio do Estado do Rio de Janeiro. Assim, caso a União viesse a construir em terreno de propriedade do Estado, no final da concessão, o Estado do Rio de Janeiro, proprietário do terreno, passaria a ter a propriedade da construção, independente de indenização.

Identificou a AGU, ainda, que nem todos os imóveis relacionados no Termo de Cessão pertencem de fato ao Estado do Rio de Janeiro, pairando dúvidas sobre alguns e, até que seja esclarecida a propriedade desses imóveis, é temerária qualquer atuação do Inca, sob pena de causar danos patrimoniais a terceiros, dos quais poderão resultar sanções cíveis, administrativas e penais.

Daí o risco potencial de prejuízos ao Erário, tanto decorrentes de possível demolição de imóveis de terceiros, como decorrentes da precariedade da posse dos imóveis em que realizadas as obras, razão fundamental a amparar a medida cautelar proferida em 9/9/2011 suspendendo a demolição das atuais instalações do Hospital Central do Iaserj e a licitação para a contratação de empresa que irá construir as novas instalações do *campus*.

Contra essa medida o Inca interpôs agravo, asseverando, em síntese que:

a) os imóveis seriam de propriedade do Estado do Rio de Janeiro, conforme atestam documentos juntados aos autos, inclusive manifestações do próprio Patrimônio do Estado do Rio de Janeiro. Haveria apenas algumas pendências formais de regularização de documentos em alguns imóveis, devido à antiguidade destes;

b) não é intenção do Inca ou do Estado do Rio de Janeiro que os terrenos abrigados pelos investimentos de construção do novo *campus* permaneçam de propriedade estadual. A cessão por prazo indeterminado não é uma solução definitiva, mas foi a forma adotada para rapidamente assegurar a posse dos terrenos. O planejado é que em um futuro próximo haja a transferência da propriedade ao Inca, seja sob a forma de permuta ou doação, razão pela qual não se estabeleceu direito à indenização por eventuais investimentos realizados; e

c) para a execução da obra pretendida, se faz urgente a formalização de um contrato, posto que os recursos destinados às obras em questão estão alocados e aprovados no orçamento de 2011. Caso se encerre o exercício financeiro sem o devido empenho de recursos, não haverá mais garantia de que a obra tenha recursos financeiros suficientes para sua conclusão nos próximos exercícios.

Assim, como alternativa à decisão de imediata paralisação da licitação, propõe o seguinte compromisso de saneamento dos autos:

a) o INCA se compromete a não realizar nenhum ato de emissão de ordem de serviço até que esse Tribunal tenha decisão de mérito sobre o presente processo;

b) o INCA se compromete a buscar junto ao Estado do Rio de Janeiro a formalização de alteração contratual no Termo de Cessão a fim de que se estabeleça o direito à indenização por todos os investimentos e benfeitorias realizadas nos imóveis abrangidos pelo ajuste. A formalização deste ajuste poderia ser erigida por esse Tribunal como condição para o início do contrato de construção do novo campus;

c) o INCA se compromete a buscar a solução definitiva para transferência da propriedade dos imóveis objeto do termo de cessão para a União, seja por meio do processo de permuta ou doação, a depender a solução mais viável técnica e economicamente para as partes.

Ao fim, pede a reconsideração da medida cautelar restringindo-a à impossibilidade de emissão de ordem de serviço para início das obras, permitindo-se a continuidade do processo licitatório em comento. Sugere, ainda, se necessário, que a continuidade do certame seja condicionada na forma sugerida anteriormente.

Passo a decidir.

Quanto à propriedade dos imóveis, verifico que a documentação que acompanha o recurso evidencia que o imóvel situado à Rua Washington Luiz n. 90-90A pertence efetivamente ao Estado do Rio de Janeiro (peça 27 dos autos, fl. 47), ao passo que o imóvel da Rua Conselheiro Josino n. 14 está registrado como propriedade do antigo Estado da Guanabara (peça 27, fl. 33).

Todavia, nenhum documento nos autos comprova serem do Estado do Rio de Janeiro os imóveis situados na Rua Washington Luiz n. 104 e na Rua Henrique Valadares n. 107 e n. 125.

Ao contrário, o Ofício SEPLAG/SUBPA n° 071/2011, da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão do Rio de Janeiro informa que (peça 27, fl. 45):

"Com relação aos imóveis mencionados no item 27, integram parte de área maior onde foi edificado o Hospital Central do IASERJ, há mais de 50 anos, e apresentam a seguinte situação:

- Rua Washington Luiz nº 104 (aptos 201,301 e 104-A) e Rua Henrique Valadares n° 107 e 125, a situação jurídica está sendo ***objeto de consulta à Procuradoria Geral do Estado*** *, considerando que a área onde foi edificado aquele Hospital, foi objeto de desapropriação, pela antiga Prefeitura do Distrito Federal em 1958".*

Ressalte-se, ainda, que os imóveis situados na Rua Henrique Valadares nos 107 e 125 não foram objeto de desapropriação, conforme se depreende do Decreto nº 13.932, de 28/06/1958, da antiga Prefeitura do Distrito Federal (peça 29, fl. 49).

Assim, deve permanecer a cautelar proferida em relação aos serviços de desmontagem e demolição do Hospital Central do Iaserj.

Em relação à continuidade da licitação, entendo cabível o pleito formulado, uma vez demonstrada a existência de *periculum in mora* reverso.

Nesse sentido acolho a proposta formulada de condicionar a execução do contrato de construção do novo campus do Inca a qualquer um dos eventos capazes de sanear a impropriedade verificada.

Assim, em sede de juízo de retratação, reformulo o despacho anterior em relação à concorrência 4/2011 e determino, cautelarmente, nos termos do art. 276 do Regimento Interno do TCU, ao Instituto Nacional do Câncer que dê continuidade aos procedimentos relativos à concorrência 4/2011, condicionando a execução do contrato a uma das seguintes situações:

a) formalização de alteração contratual no Termo de Cessão estabelecendo o direito à indenização da União por todos os investimentos e benfeitorias realizadas nos imóveis abrangidos pelo ajuste;

b) transferência da propriedade dos imóveis objeto do termo de cessão para a União.

À Secex/RJ, para as providências.

Brasília, 20 de setembro de 2011.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

ANEXO III DA ATA Nº 39, DE 21 DE SETEMBRO DE 2011
(Sessão Ordinária do Plenário)

PROCESSOS APRECIADOS DE FORMA UNITÁRIA

Relatórios e Votos emitidos pelos respectivos Relatores, bem como os Acórdãos de nºs 2503 a 2550, aprovados pelo Plenário (Regimento Interno, artigos 15, 16, 95, inciso VI, 105 a 109, 133, incisos VI e VII, 141, §§ 1º a 6º e 8º, 67, inciso V e 126).

GRUPO II – CLASSE I – Plenário

TC 014.557/1999-1 [Apensos: TC 030.101/2007-1, TC 002.241/2004-6, TC 015.836/2010-0, TC 725.042/1996-6].

Natureza: Recurso de Revisão.

Órgão: Secretaria de Estado de Saúde de Tocantins (25.053.117/0001-64).

Recorrente: João Francisco de Oliveira (031.112.701-06).

Responsáveis: Iron Marques da Silva (085.716.861-49); Joao Francisco de Oliveira (031.112.701-06); Mauricio Campos Palmerston (096.536.271-04); Merval Pimenta Amorim (166.252.858-20); Tais Borges Palmerston (260.681.331-68)

Interessado: Fundo Nacional de Saúde (FNS).
Advogado constituído nos autos: Ildo João Cótica Júnior (OAB/TO nº 2.298-B).

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. FUNDO NACIONAL DE SAÚDE. SUPERFATURAMENTO DE PREÇOS. PAGAMENTO A MAIOR POR SERVIÇOS PRESTADOS. RECURSO DE REVISÃO. CONHECIMENTO. ARGUMENTOS E ELEMENTOS SUFICIENTES À ALTERAÇÃO DOS JUÍZOS ANTERIORMENTE FIRMADOS. PROVIMENTO. INSUBSISTÊNCIA DO ACÓRDÃO RECORRIDO. CONTAS REGULARES COM RESSALVAS. CIÊNCIA. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Trata-se de Recurso de Revisão interposto pelo Sr. João Francisco de Oliveira, regularmente representado por advogado, com fundamento no art. 277, inciso IV, c/c o art. 288, do Regimento Interno do TCU, contra o Acórdão nº 1.722/2003 – 1ª Câmara, por meio do qual foram julgadas irregulares as suas contas e lhe foi, solidariamente com outras pessoas, imputado o débito de R$ 1.679.383,00, decisão mantida pelo Acórdão nº 2.990/2003 – 1ª Câmara.

2. No âmbito da Secretaria de Recursos (Serur) foi produzida instrução preliminar, que a seguir reproduzo parcialmente, com ajustes de forma, na parte em que analisa o mérito dos argumentos do recorrente (fls. 165/170, anexo 1):

"MÉRITO

4. Argumento. Afirma o recorrente que, após análise de todos os argumentos e provas juntados a este Recurso de Revisão, bem como pela situação do Estado à época da mudança de Governo, os nobres Ministros desta Corte, em consenso, concluirão que não houve prejuízo ao Erário. Alega que, em caso de discordância, o pretenso prejuízo fora causado pelo Governo sucessor, pois, ao paralisar uma obra de tamanha importância, causou transtorno desnecessário.

5. O responsável afirma que os recursos recebidos mediante Convênio nº 160/92, durante o período em que esteve à frente da Secretaria de Infra-Estrutura, foram todos aplicados na sua integralidade, conforme Relatório de Auditoria do próprio TCU (TC-725.042/1996-6).

6. Assevera que a licitação em exame teve posição favorável do Tribunal de Contas do Estado de Tocantins, no seio da Resolução nº 762/93. Cita ainda trecho do Relatório do Acórdão 1722/2003 – 1ª Câmara, ***in verbis****:*

'25. Considerando que o TCU, ao julgar o processo de fiscalização (TC-725.042/96-6), considerou as falhas cometidas no âmbito da Comissão de Licitação como sendo formais, e que as mesmas, por pouco graves, não levariam à anulação da licitação realizada para contratação dos serviços;'

7. Análise. Não prospera a alegação de que não houve prejuízo ao erário, já que os pagamentos efetuados à empresa construtora superam o valor que seria devido em razão da execução da obra, conforme constataram a equipe de auditoria do TCU e os auditores do Ministério da Saúde. Estes últimos chegaram a seguinte conclusão:

'11.1 Diante dos fatos achados, avaliados e relatados, concluímos:

a) - Área inicial do projeto 5.994,38 m².

b) - Somente um ano após o início da obra a empresa executora e a Secretaria da Infra-Estrutura do Estado concluíram que: Não havia projetos complementares, teria que fazer mudança no tipo de fundação e alteração através de Aditivo com aumento da área construída de 5.994,38 para 6.747.30 m², bem como necessidade de execução de outros itens não permitidos no orçamento.

c) - Após corrigidos os valores concluímos que foram pagos a Construtora Lema Ltda. os seguintes valores:

Recursos do Fundo:	*R$ 2.996.812,28 (66,40%)*
Recursos do Estado:	*R$ 1.515.718,95 (33,60%)*
Total Pago:	*R$ 4.512.594,42 (100%)*

d) - A diferença paga a maior, a Empresa Lema Construtora Ltda. pelos serviços executados

correspondente a: R$ 2.529.181,27.

e) - Existem inúmeras impropriedades praticadas pela Comissão de Licitação, todas relatadas no item 7.4, 7.5, 7.6, 7.7, 7.8 e 7.9, impropriedades estas que podem anular a concorrência pública uma vez que infringiram os princípios da publicidade e da igualdade, fundamentais em qualquer procedimento licitatório.

f) - Existem indícios de conluio entre as empresas Lema Construções Ltda. e Vila Boa Engenharia Ltda., ambas de Goiânia-GO, vide item 7.5 letra a/d e o item 7.9, deste, inclusive com a participação da Lema Construções Ltda. com 30% no capital da empresa Vila Boa Engenharia Ltda.

g) - Embora a última vistoria tenha sido realizada em 31/10/94, indicando uma evolução lenta da obra isto desde abril/94, com um andamento de aproximadamente 2% ao mês, os pagamentos continuaram em proporções bem maiores a evolução da obra. Conforme quadros 6.1 e 6.2 deste, com pagamentos nos meses de Agosto a Novembro/94, no montante de R$ 1.874.560,13 ou 41.54% do total pago.

h) - A obra está paralisada desde Novembro/94.'

8. Nesse passo, embora as irregularidades inerentes à licitação tenham sido consideradas falhas formais, o superfaturamento não o foi, razão por que devemos rejeitar os argumentos do recorrente.

9. Argumento. Informa que, terminado o mandato do Governo em que exercia o cargo de Secretário de Infra-Estrutura, as obras do Laboratório Central de Referência em Saúde do Tocantins (LACEN/TO) foram paralisadas, a pedido do Governo sucessor, assim permanecendo por quatro anos, o que ocasionou os desgastes inerentes e próprios de uma obra inacabada. Considera, portanto, que não houve vontade política para dar continuidade as obras, a qual foi interrompida.

10. Análise. Ao contrário do que afirma o recorrente, a obra foi paralisada em função do impasse existente entre o Governo do Estado e a empreiteira quanto ao montante da dívida da empresa para com o Estado em consequência de pagamentos realizados a maior. Considerando também que a obra já foi concluída (item 26 do Relatório do Acórdão 1.722/2003-1ª Câmara), não vislumbramos qualquer responsabilidade do Governo sucessor.

11. Argumento. Insurge-se contra o Relatório de Auditoria do Ministério da Saúde, pois considera que os percentuais de realização da obra apontados estão imprecisos por não terem levado em consideração os preços inicias (PI) para aferir o contrato e o recebimento pela empresa contratada. Relata também que o Relatório de Visita de Obra realizado, em 08/05/1996, pelo Engenheiro Civil Paulo Henrique de A. Wishart teve o condão estritamente político.

12. Dentre as supostas falhas apresentadas no Relatório, cita erros de cálculos elementares, confusão entre o que poderia ter sido um adiantamento de medição com superfaturamento, além de fazer citações genéricas de irregularidades, sem nada provar. Afirma que o profissional responsável pelo citado relatório discorreu de forma genérica e imprecisa acerca do processo que envolveu a concepção do LACEN, adentrando em campos que certamente não detinha formação para tanto, ou ainda por pura parcialidade na realização do trabalho.

13. No mesmo sentido, expõe que o Relatório de Auditoria foi impreciso, pois teve origem no Relatório de Visita de Obra, considerando erros existentes para sua conclusão. Ressalta que o indigitado relatório não fez um levantamento minucioso do estágio em que se encontrava a obra, bem como dos materiais e equipamentos já adquiridos e estocados no almoxarifado para a conclusão da mesma.

14. Busca comprovar que os relatórios mencionados são nulos, mediante documentos acostados às fls. 88/100 e 102/159 deste anexo, pois contêm erros grosseiros com relação à avaliação percentual da execução física da obra, não levando em consideração a grande quantidade de material estocado no almoxarifado. Obtempera ainda que as planilhas em anexo demonstram que o quantitativo de obra realizada até a sua paralisação era muito superior ao genericamente declarado nos relatórios citados. Aponta também as seguintes contradições constantes dos autos referentes à situação física da obra na paralisação:

Governador e Secretário de Saúde, ofício CCG 497/95 – Processo Principal, vol. 1, folha 776, em 14/11/95	*70%*
TCU, Relatório de Auditoria, em 09/02/96 – Processo Principal, vol.	*50%*

I, folha 610	
Relatório de Visita, Sr. Paulo Henrique em 08/05/96 – Processo Principal, vol. 3, folha 275, valores da data, retroagidos a jul/94, correspondem aos percentuais ao lado	*22,58% a 28,22%*
Ministério da Saúde em 03/07/96 – Processo Principal, fl. 83	*34,08%*
Secretaria de Infraestrutura em 31/08/00 – Processo Principal, vol. 04, folha 416	*61,31%*

15. Conclui que, se não houvesse a interrupção do processo de execução da obra, a empresa detentora do Contrato n. 115/93 certamente concluiria a obra exatamente com os valores contratados e em tempo muito menor do que realmente aconteceu. Acrescenta, por fim, que há vários anos o Laboratório se encontra concluído e em pleno funcionamento (cf. item 26 do Acórdão 1722/2003 – 1ª Câmara).

16. Análise. Inicialmente, devemos afastar a alegação de que o Sr. Paulo Henrique de Almeida Wishart não tinha formação para elaboração do Relatório de Visita de Obra, já que é Engenheiro Civil, CREA-TO 103/93, e funcionário da Prefeitura Municipal de Araguaína/TO (fl. 279, vol. 3).

17. Nada obstante, assiste razão ao recorrente quando aponta as contradições existentes nos autos, quanto ao percentual de execução física da obra existentes nos autos. Tais diferenças são decorrentes, a nosso ver, da não consideração por parte do Ministério da Saúde dos valores relativos ao ar-condicionado e do material estocado no almoxarifado do Lacen/TO, os quais, conforme sinaliza o recorrente, não foram considerados no cálculo efetuado pelo Ministério da Saúde.

18. Vale destacar que a existência dos referidos itens foi constatada pelo Auditor Regional do Ministério da Saúde, Astério dos Reis Leão, mas não foram considerados no cálculo do débito. Há, à fl. 352 do vol. 3, referência ao Termo de Fiel Depositário, acostado à fl. 343 do vol. 3, assim como um cálculo considerando o valor da Central de Ar Condicionado e outro descartando este item por não ter sido concretizada sua entrega.

19. Considerando que os referidos itens já tinham sido pagos e estavam à disposição da SES/TO para sua utilização, não é razoável que sejam desconsiderados no cálculo do montante que foi executado pela empresa, caso tenham sido empregados na conclusão da obra paralisada. Nessa esteira, considerando que o ar condicionado central, no valor de R$ 1.576.643,32 (fl. 54, vol. Principal. TC 725.042/1996-6), equivale a 25,7% do custo da obra, não havendo provas de que houve sua instalação, e que o Levantamento do Material existente no Almoxarifado realizado pela Secretaria dos Transportes e Obras/TO aponta uma lista de materiais de construção, totalizando um montante de R$ 151.067,11, cuja destinação é desconhecida, faz-se mister diligenciar à Secretaria de Estado de Saúde de Tocantins a fim de que informe a esta Corte de Contas o destino da Central de Ar Condicionado destinado ao LACEN/TO (Contrato n. 115/93), tendo em vista que tal mercadoria encontrava-se com a empresa Lema Construtora Ltda., conforme o Termo de Fiel Depositário, acostado à fl. 343, vol. 3, destes autos, bem como dos materiais de construção levantados."

3. Reproduzo, ainda, com os pertinentes ajustes de forma, excerto da instrução final de mérito da Serur, excluída da reprodução a parte que cuida de discussão preliminar sobre o instituto da prescrição no âmbito dos processos finalísticos do TCU bem como as referências aos argumentos do recorrente já registradas neste relatório no parágrafo precedente (fls.222/237, anexo 1, volume 1):

"ADMISSIBILIDADE

10. Proposta de admissibilidade constante às fls. 84/85 (Anexo 1) pelo conhecimento da presente peça recursal como Recurso de Revisão, com despacho do Ministro Guilherme Palmeira conhecendo do exame de admissibilidade e ordenando a restituição dos autos para análise de mérito (fl. 87, Anexo 1), sendo que o Ministro Augusto Nardes é o novo Relator (fl. 221, Anexo 1).

PRELIMINAR

(...)

MÉRITO

42. Argumento

(...)

51. O recorrente destacou, na peça de fls. 211/213 (Anexo 1), que a Central de Ar Condicionado não foi instalada por culpa do Governo sucessor, porquanto, durante o Governo em que exerceu o cargo de Secretário de Infraestrutura, não seria o momento oportuno para tanto. Ressaltou também que os materiais de construção listados (fls. 215/220, Anexo 1) foram, em sua maioria, utilizados pelo Governo Sucessor.

52. Análise. De início, cumpre ressaltar que a obra foi paralisada em função do impasse existente entre o Governo do Estado e a empreiteira quanto ao montante da dívida da empresa para com o Estado em consequência de pagamentos realizados a maior, calculados com base no Relatório de Auditoria do Ministério da Saúde (fls. 76/89, v.p.) e Relatório de Visita de Obra, realizada, em 08/05/1996, pelo Engenheiro Civil Paulo Henrique de A. Wishart (fls. 90/118, v.p.).

53. De fato, conforme consignado na instrução anterior, assiste razão ao recorrente quando aponta contradições entre os percentuais de execução física da obra calculado pela equipe de auditoria do TCU (fls. 03/04, v.p.) e o mencionado no Relatório de Auditoria n. 044/1996 do Ministério da Saúde (fls. 83 e 87, v.p.). Segundo o Relatório de Auditoria desta Corte de Contas, o valor da obra medida e avaliada equivalia a R$ 3.096.167,08, sendo que a obra pronta ficaria no montante de R$ 6.068.979,78, o que corresponde a um percentual de execução de 51,01%, em 09/02/1996.

54. No tocante aos percentuais mencionados nos documentos de fls. 776 (v.1) e 416 (v.4), não há qualquer base documental nos autos que lhes sirvam de alicerce, razão por que não devem ser considerados. Por fim, quanto ao Relatório de Visita do Sr. Paulo Henrique de Almeida Wishart, os percentuais mencionados pelo recorrente não correspondem aos estimados à fl. 275 (v.3). Segundo o referido engenheiro, seriam gastos entre R$ 2.000.000,00 e R$ 2.500.000,00 (fl. 118, v.p.) para se executar a obra em exame até o ponto em que se encontrava, o que equivale a dizer que foram executados entre 33,02% e 41,28% da obra, considerando que, na data do relatório, o valor total estimado do contrato era de R$ 6.056.192,24 (fl. 87, v.p.).

55. Por essas razões só se poderia falar em contradição entre os percentuais calculados pela equipe de auditoria do TCU (51,01%) e pelo Ministério da Saúde (34,08%). No entanto, conforme mencionado na instrução precedente, tal diferença (16,93%) corresponde, aproximadamente, aos valores relativos ao ar-condicionado central e ao material estocado no almoxarifado do LACEN/TO, que, segundo cálculos efetuados pelo próprio recorrente, representam 15,2% do valor da obra (fls. 106/107, Anexo 1).

56. Chama atenção, nesse sentido, a proximidade dos valores da obra executada calculados pela equipe de auditoria da Secex/TO, em 09/02/1996 (fl. 609, 717 e 721, v.1), e pela Secretaria dos Transportes e Obras do Governo do Estado de Tocantins – SETO/TO, em 14/04/1997 (fl. 352, v.3), respectivamente, R$ 3.096.167,08 e R$ 3.200.481,67, ambos considerando a central de ar condicionado instalada. Ao desconsiderar o valor do equipamento do cálculo, a SETO/TO, no mesmo documento, obteve o montante de R$ 2.469.235,41, próximo ao obtido pelo Ministério da Saúde, qual seja, R$ 2.529.191,27, em 03/07/1996 (fl. 88, v.p.).

57. Tendo em vista que os itens em exame já tinham sido pagos e estavam à disposição da SES/TO para sua utilização, realizou-se diligência junto à Secretaria Estadual de Saúde/TO (SES/TO) a fim de que informasse o destino da Central de Ar Condicionado destinada ao LACEN/TO, bem como dos materiais de construção levantados no almoxarifado pela Secretaria dos Transportes e Obras/TO (fl. 171, Anexo 1). Em resposta, a SES/TO comunicou a esta Corte de Contas que os materiais em exame ainda se encontravam nas dependências do LACEN/TO aguardando decisão sobre sua utilização (fl. 173, Anexo 1).

58. Posteriormente, o Sr. Francisco Melquíades Neto, Secretário de Estado da Saúde de Tocantins, acrescentou que alguns dos materiais de construção deixados pela Construtora Lema Ltda. já se encontravam em estado de decomposição e outros vencidos. Informou ainda que existem duas máquinas no prédio do LACEN/TO (fl. 189, Anexo 1): uma devidamente instalada e em funcionamento e outra guardada e não instalada em função da obra física do laboratório, à época, não ter sido totalmente

finalizada, ficando inadequada a utilização das duas máquinas, conforme apontam as fotos acostadas às fls. 190/205 deste anexo.

59. Inobstante isso, merece atenção a alegação do recorrente de que tanto o ar condicionado como os materiais de construção não foram utilizados por culpa do Governo Sucessor, na medida em que estavam disponíveis. Com efeito, embora esteja clara a ocorrência de pagamento antecipado, conforme apontou o Relatório de Auditoria da Secex/TO (fl. 609, v.1), não se vislumbra o nexo causal entre a conduta do recorrente e a não utilização do Ar Condicionado e dos materiais de construção pelo Governo Sucessor ao dar continuidade as obras do Lacen/TO, após sua paralisação, razão por que tais itens devem ser desconsiderados, o que resulta em um pagamento a maior no valor de R$ 975.944,48 ou US$ 1.038.570,17, conforme cálculo efetuado pela Secex/TO (fls. 608/609, v.1).

60. Desse valor, 66,4%, ou seja, R$ 648.027,13, em valores originais, devem ser restituídos aos cofres do Fundo Nacional de Saúde, por ter sido naquele percentual a sua participação no total despendido. O restante do pagamento feito a maior deve ser restituído aos cofres do Governo do Estado do Tocantins.

61. Noutro giro, não prospera a tentativa do recorrente de demonstrar que o montante gasto para terminar a obra em epígrafe (fls. 134/135, Anexo 1) é igual ao saldo do Contrato 115/93 (fl. 136 e 138, Anexo 1), em face do pagamento a maior apontado no Relatório de Auditoria n. 044/1996 do Ministério da Saúde e em função da impossibilidade de se averiguar o teor e a regularidade dos contratos mencionados à fl. 134 (Anexo 1).

62. Deve-se afastar também a alegação de que o Sr. Paulo Henrique de Almeida Wishart não tinha formação para elaboração do Relatório de Visita de Obra, já que é Engenheiro Civil, CREA-TO 103/93, e funcionário da Prefeitura Municipal de Araguaína/TO (fl. 279, vol. 3).

63. Desse modo, caso não seja acatada a proposta preliminar, deve-se reduzir o valor do débito de modo a prevalecer o valor apurado no Relatório de Auditoria da Secex/TO (fls. 240/282, v. 3), qual seja R$ 648.027,13.

OUTRAS CONSIDERAÇÕES

64. Consta às fls. 160/161 do Anexo 1, solicitação da Procuradoria da União no Estado de Tocantins no sentido de que o mérito do presente recurso seja apreciado em tempo razoável, conforme prevê o art. 5º, inciso LXXVIII, da Constituição Federal, tendo em vista também que o Juiz Federal Substituto Rodrigo Vaconcelos Coêlho de Araújo deferiu pedido de suspensão da ação (2008.43.00.000271-2), pelo prazo de 6 meses (fl. 162, Anexo 1).

CONCLUSÃO

65. Em arremate, à luz dos argumentos aqui apresentados, é lícito gizar que não é possível dissociar, em abstrato, o interesse público do interesse privado de modo a se estabelecer uma regra de prevalência absoluta, aplicável em qualquer caso, como se princípio fosse, haja vista a interconexão dos interesses dos membros que compõem o corpo social. Deve-se, sim, ponderar e contextualizar tais interesses, em face dos demais princípios que permeiam a Lei Magna, frente ao metaprincípio da proporcionalidade. Por conseguinte, defende-se que a melhor interpretação do art. 37, § 5º, da Constituição Federal é aquela segundo a qual a ação de ressarcimento ao erário se submete, como todas as coisas, à erosão do tempo, que a tudo transforma, porém não apaga, não sendo, portanto, exercitável a qualquer tempo, mas dentro do prazo de cinco anos, por analogia ao art. 1º do Decreto 20.910/1932. De qualquer maneira, ainda que prevaleça a tese de imprescritibilidade, sustentada no seio do Acórdão 2.709/2008 – Plenário, deve-se levar em conta que tal hipótese só se aplicaria quando se tratasse de ações de ressarcimento decorrente de ilícitos penais, como os crimes de improbidade administrativa, consoante o § 4º do art. 37 da Carta Magna.

66. Não sendo acatada a proposta preliminar, propõe-se a redução do valor do débito, aplicado ao Sr. João Francisco de Oliveira, no item 9.2 do Acórdão 1.722/2003, confirmado pelo Acórdão 2.990/2003, ambos da 1ª Câmara, de modo a prevalecer o valor apurado no Relatório de Auditoria da Secex/TO (fls. 240/282, v. 3), qual seja R$ 648.027,13.

67. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) conhecer do presente Recurso de Revisão, com fundamento no art. 35, inciso I, da Lei 8.443/1992, para, preliminarmente, dar-lhe provimento de modo a tornar sem efeito o Acórdão 1.722/2003, confirmado pelo Acórdão 2.990/2003, ambos da 1ª Câmara de modo a arquivar a presente TCE com base no art. 20 da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 211 e 212 do Regimento Interno/TCU;

b) alternativamente, conhecer do presente Recurso de Revisão, com fundamento no art. 35, inciso I, da Lei 8.443/1992, para, no mérito, dar-lhe provimento parcial, de modo a reduzir o valor do débito, aplicado ao Sr. João Francisco de Oliveira, no item 9.2 do Acórdão 1.722/2003, confirmado pelo Acórdão 2.990/2003, ambos da 1ª Câmara, para R$ 648.027,13.

c) dar ciência às partes e aos órgãos/entidades interessados."

4. Quanto aos encaminhamentos sugeridos, após terem ratificado (fls.170, anexo 1) a proposta da primeira instrução, o Diretor e o Secretário da Serur manifestam-se (fls. 238/239, anexo 1, volume 1) no sentido da proposta alternativa oferecida na segunda instrução.

5. Encontrando-se o feito para exame do Ministério Público junto ao TCU, o recorrente fez juntar aos autos memoriais de fls. 240/281, anexo 1, volume 1.

6. O representante do **Parquet** especializado, Procurador Júlio Marcelo de Oliveira, pronunciou-se (fls. 280/291, anexo 1, volume 1) nos termos do parecer que a seguir reproduzo, com os ajustes de forma que julgo pertinentes, igualmente excluída a discussão, em preliminar, relativa à prescrição:

"Trata-se de tomada de contas especial instaurada em desfavor dos srs. João Francisco de Oliveira, ex-Secretário de Estado de Infraestrutura de Tocantins; Merval Pimenta Amorim e Iron Marques da Silva, ex-Secretários de Estado de Saúde de Tocantins; e da empresa Lema Construtora Ltda., em razão da não aprovação da prestação de contas dos recursos repassados pela União, por intermédio do Ministério da Saúde, ao Estado de Tocantins, por força do Convênio 160/1992, cujo objeto era a construção e a implantação do Laboratório Central de Referência em Saúde do Tocantins - Lacen, visando a fortalecer a capacidade técnico-operacional e sua integração ao Sistema Único de Saúde – SUS (fls. 7/14, v.p.).

Por meio do Acórdão 1.722/2003, a Primeira Câmara julgou irregulares as contas e condenou, solidariamente, os srs. João Francisco de Oliveira, Merval Pimenta Amorim e Iron Marques da Silva e os srs. Maurício Campos Palmerston e Taís Borges Palmerston, representantes legais da empresa Lema Construtora Ltda., ao pagamento da quantia de R$ 1.679.383,00, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora calculados a partir de 3.7.1996, até a data do recolhimento.

O mencionado débito decorre da inexecução parcial do objeto conveniado, conforme apontam o Relatório de Auditoria 44/1996 e o Relatório de Visita de Obra, elaborados no âmbito do Escritório de Representação do Ministério da Saúde em Tocantins (fls. 76/118, v.p.).

Nesta fase processual, examina-se o recurso de revisão interposto pelo sr. João Francisco de Oliveira contra o acórdão acima citado.

O auditor responsável pela análise do recurso propôs:

'a) conhecer do presente recurso de revisão, com fundamento no art. 35, inciso I, da Lei 8.443/1992, para, preliminarmente, dar-lhe provimento de modo a tornar sem efeito o Acórdão 1.722/2003, confirmado pelo Acórdão 2.990/2003, ambos da 1ª Câmara, de modo a arquivar a presente TCE com base no art. 20 da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 211 e 212 do Regimento Interno/TCU;

b) alternativamente, conhecer do presente recurso de revisão, com fundamento no art. 35, inciso I, da Lei 8.443/1992, para, no mérito, dar-lhe provimento parcial, de modo a reduzir o valor do débito aplicado ao sr. João Francisco de Oliveira, no item 9.2 do Acórdão 1.722/2003, confirmado pelo Acórdão 2.990/2003, ambos da 1ª Câmara, para R$ 648.027,13;

c) dar ciência às partes e aos órgãos/entidades interessados.'

Os dirigentes da secretaria especializada anuíram à proposta alternativa do auditor.

Estando os autos neste Gabinete, o recorrente juntou aos autos memorial no qual afirma que o valor do contrato, depois da mudança da moeda, em julho de 1994, passou a ser de R$ 6.068.980,95. Informa que 42,95% do valor contratual foi pago em cruzeiros reais e 30,89%, em reais, tudo em conformidade com as medições realizadas. Ou seja, 73,84% da montante total acordado.

Alega que no percentual de 73,84 estava incluído o pagamento referente à central de ar condicionado, não considerado pela equipe de auditoria do TCU, que equivale a 12,99% do valor da avença.

Desse modo, teriam sido efetivamente construídos 60,85% do objeto, percentual próximo ao informado pela Secretaria de Infraestrutura do Governo do Estado de Tocantins, de 61,31%, em resposta à diligência promovida pela Serur.

Pelo que expõe, pede o provimento total do recurso, de forma a excluir o débito imputado ao recorrente.

II

O Ministério Púbico concorda com o Diretor da 4ª Divisão e com o Secretário da Serur, no sentido de que não deve prosperar a proposta do auditor de tornar sem efeito o Acórdão 1.722/2003 – 1ª Câmara.

(...)

III

Segundo o Relatório de Auditoria 44/1996 (fls. 76/89, v.p.), de responsabilidade do Escritório de Representação do Ministério da Saúde em Tocantins, foi pago a maior, à empresa Lema Construtora Ltda., o valor de R$ 2.529.191,27, atualizado até 3.7.1996, data do mencionado relatório.

Dessarte, a Primeira Câmara, com base naquele relatório, condenou o ora recorrente, solidariamente com os demais responsáveis identificados no processo, a restituir aos cofres do Fundo Nacional de Saúde a quantia de R$ 1.679.383,00, ao levar em conta que a participação financeira da União para a execução do objeto era de 66,4% (fl. 489, v.4).

Em 9.2.1996, a Secex-TO já havia elaborado Relatório de Auditoria, no qual apresentou as seguintes conclusões (fls. 609/10, v.1):

'd.1) constatou, também, a equipe, que os processos de medições existiam 'pró-forma', ou seja, os cinco pagamentos realizados não correspondiam ao edificado pela construtora, mas eram efetuados de acordo com o cronograma físico-financeiro previamente estabelecido no termo contratual, independentemente do que fora executado fisicamente. Quando ocorreu mudança do Governo Estadual, as obras foram paralisadas por meio de Decreto Estadual, para balanço, levantando-se os débitos e os créditos existentes nas obras;

d.2) pelos documentos da avaliação oficial do Estado, a obra efetivamente medida e avaliada, ou seja, o que foi construído equivale a R$ 3.096.167,08 [...];

d.3) esse número, porém, não considera o estoque de material que possui a firma em seu canteiro de obras para ser utilizado na construção. Esse estoque foi levantado em conjunto com a empresa e com a Secretaria de Obras e apreçado, pela segunda vez, pelo valor médio do material vigente nesta praça. Concluindo-se que o mesmo equivale a R$ 151.066,61 [...].

[...]

Apesar da superestrutura da obra em referência estar praticamente concluída, falta, para seu término, o equivalente, financeiramente, a 50% do valor já gasto, posto que agora deverá ser iniciada a parte mais cara da construção, ou seja, seu acabamento'.

É preciso destacar que, nos termos da doutrina e da jurisprudência assente nesta Corte, os relatórios de auditoria contam com presunção de veracidade e legitimidade, que só podem ser desfeitas mediante a apresentação de prova robusta em contrário. Assim pontificam os seguintes julgados (grifos acrescidos):

'Consta nos autos Relatório de Inspeção do Ministério da Integração Nacional acompanhado de fotografias (fls. 177/80), que goza de presunção de veracidade, em que se verifica o reconhecimento da realização de 23,95% do muro de arrimo, já considerado anteriormente.' (Acórdão 510/2005 - Segunda Câmara).

'4.1. Contudo, a tentativa de desqualificação do laudo de vistoria não merece prosperar. A uma, porque se constitui em documento que goza de presunção, ainda que relativa, de legitimidade e veracidade. Consequência disso é a transferência do ônus da prova de sua invalidade para aquele que a invoca. Só assim – diante de argumentos vigorosos, acompanhados de elementos que lhes deem

sustentação – seria capaz de perder a credibilidade que lhe é ínsita. Expõe essa ideia em bem dosada lição Fábio Medina Osório ('Direito Administrativo Sancionador', São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000, p. 363), para quem, '(...) não se pode ignorar, mormente no âmbito do Direito Administrativo Sancionador, a importância da presunção de veracidade e legitimidade inerente a determinados documentos ou provas produzidas pela acusação. Não há um rol fechado ou exaustivo dessas provas, mas parece possível dizer que determinados atos administrativos, próprios à fase das investigações, possuem inegável e intenso valor probante, não sendo lícito ao intérprete invocar, genericamente, a presunção de inocência para derrubar a eficácia desses documentos. O que pode o acusado fazer, isso sim, é produzir uma contraprova, uma prova defensiva que desmoralize a validade e a eficácia da prova acusatória. Nesse sentido, é importante enfatizar que as provas acusatórias não podem traduzir presunções de natureza absoluta ou intocável, devendo restar uma margem para o exercício da ampla defesa pelo acusado.'' (Acórdão 1.891/2006 - Primeira Câmara).

'A título de esclarecimento, vale registrar que a Professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro faz diferenciação entre a presunção de legitimidade ('diz respeito à conformidade do ato com a lei; em decorrência desse atributo, presumem-se, até prova em contrário, que os atos administrativos foram emitidos com observância da lei') e a presunção de veracidade ('diz respeito aos fatos; em decorrência desse atributo, presumem-se verdadeiros os fatos alegados pela Administração') (in Direito Administrativo, Ed. Atlas, 15ª edição, São Paulo, 2003). De acordo com ela, apenas a segunda presunção gera a inversão do ônus da prova.' (Acórdão 2.813/2006 - Segunda Câmara).

'34. É verdade que a declaração emitida pela sra. Marlene Sampaio, na qualidade de servidora municipal responsável pelo almoxarifado da Secretaria de Educação, reveste-se da natureza de documento público, com presunção de veracidade até prova em contrário, como prelecionam a doutrina e a legislação.' (Acórdão 379/2008 - Plenário).

Como se vê, o Relatório de Auditoria do TCU descredencia as medições provisórias realizadas, por conseguinte, estas medições não podem servir de base para os pagamentos.

Os cálculos oferecidos pelo recorrente são todos fundamentados nessas medições provisórias (fls. 251/9, a.1, v.1), motivo por que não podem prosperar.

Ora, se as medições estivessem corretas, por certo, os pagamentos também estariam, visto que correspondem ao mesmo percentual. Entretanto, enquanto as medições indicavam a realização de 73,84% da obra, a vistoria realizada pelo TCU concluiu pela execução de apenas 51,01% do objeto, o que implica um pagamento a maior de 22,83% do valor contratado.

Ao se levar em conta que os pagamentos estavam sendo efetuados em percentual maior do que o realizado, não há falar em correção monetária de valor pago em atraso, referente à 13ª medição, uma vez que não era ao menos devido.

Noutro giro, é certo que a equipe de auditoria não considerou como objeto executado a entrega da central de ar-condicionado, a qual estava incluída nas medições e nos pagamentos realizados.

Assim, considerando que a central correspondia ao percentual de 12,99 do montante acordado, conforme informa o próprio recorrente, tem-se que foram realizados 64% do objeto.

Esse percentual está próximo do informado pela Secretaria de Infraestrutura do Governo do Estado de Tocantins, de 61,31%, e mais beneficia o recorrente.

Ressalte-se que a central de ar condicionado somente pode ser considerada como obra executada porque foi instalada e está em pleno funcionamento, conforme informou a Secretaria de Infraestrutura do Governo do Estado de Tocantins.

Dessarte, mesmo entendimento não pode ser dispensado aos materiais entregues e não utilizados, que se encontram em estado de decomposição, sem serventia alguma ao Estado de Tocantins ou à sua população. Importa lembrar que a Lema Construtora Ltda. foi contratada para a construção do laboratório, e não para entrega de materiais, portanto, o simples depósito do material não pode ser considerado como parte realizada do objeto.

Ainda de acordo com o Relatório de Auditoria do TCU, o valor do contrato, depois da alteração da moeda nacional de 'cruzeiros reais' para 'reais', era de R$ 6.069.725,70 [visto que R$ 3.096.167,08 correspondem a 51,01%]. No entanto, por medida de prudência, para fins de cálculo, pode ser utilizado

o valor trazido aos autos pelo recorrente, de R$ 6.068.980,95.

Desse modo, tem-se que o montante pago a maior à empresa Lema Construtora Ltda. corresponde a 9,84% do valor contratado [73,84%, efetivamente pago, menos 64% realizado], isto é, R$ 597.187,72.

Considerando que, de acordo com o relatório de Auditoria do TCU, 65,6% dos pagamentos foram realizados com recursos da União, resta restituir aos cofres do Fundo Nacional de Saúde a quantia de R$ 391.755,15.

O fato de o Governo sucessor ter paralisado a obra não afasta as irregularidades verificadas, visto que a paralisação se deu justamente em razão destas. Com efeito, não devia mesmo o governo prosseguir com uma obra em que ocorriam pagamentos irregulares, até que a situação fosse saneada, como veio a acontecer.

No que se refere aos espelhos dos contratos para retomada da obra, igualmente, não auxiliam o recorrente, haja vista não haver provas de que foram os únicos contratos firmados para a finalização do Lacen, principalmente ao se levar em conta que documentos juntados aos autos informam que seriam necessários de R$ 2.000.000,00 a R$ 3.176.125,06 para a conclusão do objeto do Convênio 160/1992 (fls. 279/81, a.1, v.1).

Lembre-se que, devido à presunção de veracidade, há inversão do ônus da prova. Assim, cabe aos responsáveis demonstrar, por meio de documentação probatória, a boa e regular aplicação dos recursos públicos federais repassados, o que não ocorreu, uma vez que não lograram êxito em demonstrar que as medições correspondiam ao percentual executado da obra.

Por fim, ressalte-se que as informações trazidas pelo recorrente cuidam de circunstâncias objetivas e, assim, nos termos do art. 161 do Regimento Interno, podem ser aproveitadas as demais responsáveis.

IV

Pelo exposto, o Ministério Público propõe ao Tribunal que:

a) conheça do recurso de revisão interposto pelo sr. João Francisco de Oliveira, ex-Secretário de Estado de Infraestrutura de Tocantins, com fundamento no art. 35, inciso III, da Lei 8.443/1992, para, no mérito, dar-lhe provimento parcial, de modo a reduzir o valor do débito indicado no item 9.2 do Acórdão 1.722/2003, confirmado pelo Acórdão 2.990/2003, ambos da 1ª Câmara, para R$ R$ 391.755,15;

b) encaminhe cópia do Acórdão que vier a ser adotado, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentarem, aos srs. João Francisco de Oliveira, Merval Pimenta Amorim, Iron Marques da Silva, Maurício Campos Palmerston e Taís Borges Palmerston;

c) encaminhe cópia do Acórdão que vier a ser adotado, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentarem, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado do Tocantins e ao Tribunal de Contas do Estado de Tocantins."

É o Relatório.

VOTO

Conforme se verifica no relatório precedente, cuidam os autos, originariamente, de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional d Saúde em desfavor dos Srs. João Francisco de Oliveira, ex-Secretário de Estado de Infraestrutura de Tocantins, Merval Pimenta Amorim e Iron Marques da Silva, ex-Secretários de Estado de Saúde, e da empresa Lema Construtora Ltda., em razão da não aprovação da prestação de contas dos recursos repassados pela União, por intermédio do Ministério da Saúde, ao Estado, por força do Convênio nº 160/1992, cujo objeto era a construção e a implantação do Laboratório Central de Referência em Saúde do Tocantins - Lacen, visando a fortalecer a capacidade técnico-operacional e sua integração ao Sistema Único de Saúde – SUS

2. Na presente fase processual, aprecia-se Recurso de Revisão interposto pelo Sr. João Francisco de Oliveira contra o Acórdão nº 1.722/2003-TCU-1ª Câmara, por meio do qual foram julgadas irregulares as suas contas e lhe foi, solidariamente com outras pessoas, imputado o débito de R$ 1.679.383,00, em

decorrência de superfaturamento e pagamento a maior à empresa contratada para a execução do objeto conveniado, decisão mantida pelo Acórdão nº 2.990/2003 – 1ª Câmara.

3. No âmbito da Serur foram produzidas duas instruções técnicas:

i. a primeira, com encaminhamento preliminar para saneamento dos autos; e

ii. a segunda, com propostas alternativas em dois sentidos: conhecer do recurso e dar-lhe provimento para tornar sem efeito, em virtude da prescrição, o acórdão recorrido ou conhecer do recurso para no mérito dar-lhe provimento parcial, de modo a reduzir o valor do débito aplicado ao recorrente para R$ 648.027,13.

4. Depois de homologar a instrução inicial, a instância diretiva da especializada em recursos foi unânime ao acompanhar a proposta de provimento parcial do recurso com redução do valor do débito, no que foi acompanhada pelo Ministério Público junto ao TCU, que, entretanto, fez nova abordagem sobre o valor do débito a ser atribuído ao recorrente, desta feita pelo valor de R$ 391.755,15.

5. No que toca à admissibilidade, conheço do presente recurso de revisão, uma vez presentes os requistos legais e regimentais para sua interposição.

6. No mérito, peço vênias à Serur e Ao Ministério Público para divergir dos encaminhamentos propostos, pelos motivos a seguir.

7. No que se refere à preliminar em que se discute a prescrição nos processos finalísticos do TCU, abstive-me de reproduzir as discussões divergentes suscitadas pelo auditor instrutor do feito e pelo MP/TCU, que acompanha a linha dos dirigentes da Serur, sem embargo de enaltecer a qualidade técnica das abordagens, por entender que a rejeição da tese da prescrição, com fundamento no Acórdão nº 2.709/2008-TCU-Plenário, não demanda discussões adicionais, ante a atual jurisprudência desta Casa, expressa no aludido **decisum** do Tribunal, visto não interferir no encaminhamento que adiante proporei; nada obstante, reproduzo o item 9.1 do mencionado aresto, para fins de memória:

"9.1. deixar assente no âmbito desta Corte que o art. 37 da Constituição Federal conduz ao entendimento de que as ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis, ressalvando a possibilidade de dispensa de instauração de tomada de contas especial prevista no §4º do art. 5º da IN TCU nº 56/2007."

8. Com relação à substância da peça recursal, verifico que o recorrente apresenta os argumentos que a seguir sumarizo:

i. tratava-se de um Estado (Tocantins) que estava nascendo e os erros foram próprios de uma equipe jovem em formação, em que foi necessária ajuda de especialistas com adaptações no projeto;

ii. não houve prejuízo ao erário; se ocorreu, foi causado pelo governo sucessor, eis que terminado o mandato em que exercia o cargo de Secretário de Infraestrutura, as obras do Laboratório Central de Referência em Saúde do Tocantins (Lacen/TO) foram paralisadas, a pedido do governo sucessor, assim permanecendo por quatro anos, o que ocasionou os desgastes inerentes e próprios de uma obra inacabada. Portanto, que não teria havido vontade política para dar continuidade às obras interrompidas;

iii. os recursos recebidos por meio do Convênio nº 160/1992, durante o período em que esteve à frente da Secretaria de Infraestrutura, foram aplicados na sua integralidade, conforme Relatório de Auditoria do próprio TCU (cita trecho do Relatório do Acórdão nº 1.722/2003-TCU-1ª Câmara, que teria considerado as falhas na licitação relacionada como sendo formais);

iv. há vários anos, o Lacen/TO encontra-se concluído e em pleno funcionamento (cf. item 26 do Acórdão nº 1.722/2003-TCU-1ª Câmara);

v. a licitação em exame teve posição favorável do Tribunal de Contas do Estado de Tocantins, no seio da Resolução nº 762/1993;

vi. no Relatório de Auditoria do Ministério da Saúde os percentuais de realização da obra apontados estão imprecisos por não terem levado em consideração os preços inicias (PI) para aferir o contrato e o recebimento pela empresa contratada. Ainda, o Relatório de Visita de Obra, realizado em 8/5/1996, pelo Engenheiro Civil Paulo Henrique de A. Wishart teria condão estritamente político;

vii. existência de contradições nos autos referentes à situação física da obra na paralisação:

viii. caso não houvesse a interrupção do processo de execução da obra, a empresa detentora do Contrato nº 115/93 certamente teria concluído a obra exatamente com os valores contratados e em tempo muito menor do que realmente aconteceu, conforme cálculos constantes das fls. 131/159, Anexo 1;

ix. a Central de Ar Condicionado não foi instalada por culpa do Governo sucessor, porquanto, no período em que exerceu o cargo de Secretário de Infraestrutura não seria o momento oportuno para tanto. E, ainda, que os materiais de construção listados (fls. 215/220, Anexo 1) teriam sido, em sua maioria, utilizados pelo Governo sucessor; e

x. não teria havido medições provisórias subsequentes nem a medição final, ato que serviria para apurar e corrigir o valor real da obra.

9. O exame procedido pelo Ministério Público junto ao TCU contempla a análise dos elementos constantes do memorial de fls. 240/281 apresentado pelo recorrente. Adicionalmente, encontrando-se os autos no meu gabinete, o recorrente apresentou novos memoriais (fls. 295/335) em que argui, em essência, a mesma matéria constante da peça anterior, apenas especificando em detalhes o que aponta como erros no relatório de auditoria do TCU e no parecer do Ministério Público, bem como a demonstração dos cálculos dos gastos para a conclusão da obra:

a) com base nos dados fornecidos pela Secretaria de Estado da Infraestrutura, em atendimento a solicitações do TCU, foi possível comprovar que a obra do Lacen foi concluída com o saldo contratual remanescente dos pagamentos efetuados à empresa Lema; logo, tendo sido o contrato considerado legal e os recursos suficientes para a execução da obra, nenhum prejuízo foi causado à União ou ao Estado;

b) motivação política para a paralisação da obra pelo governo sucessor, que designou para a conclusão da obra a empresa Concremat, que era responsável pela fiscalização e confecção das medições antes da paralisação;

c) o tratamento das medições provisórias como instrumento impreciso ou mesmo "pro forma" é demonstração de total desconhecimento dos fatos ocorridos;

d) erros de cálculo no relatório de auditoria do TCU, eis que os auditores não tiveram o cuidado de utilizar parâmetro correto para aferir os valores, chegando ao absurdo de indexar os valores em dólar, enquanto o contrato era em moeda nacional. Neste ponto aponta vários erros de cálculo alegadamente constantes do relatório de auditoria do TCU;

e) erros no parecer do Ministério Público, dentre os quais o mais relevante seria a afirmação de que os espelhos dos contratos para retomada da obra não auxiliam o recorrente, haja vista não haver prova de que foram os únicos contratos firmados para a finalização do Lacen;

f) o valor gasto para a conclusão do Lacen pelo Estado de Tocantins após a paralisação do contrato foi de R$ 3.181.909,97, correspondentes a 28,87% da execução física da obra. Tal valor, a preços de julho/1994, corresponderia a R$ 1.752.165,94, valor apenas 2,71% superior ao efetivamente gasto pelo Estado para conclusão da obra do Lacen na retomada após paralisação do contrato com a empresa Lema, do que conclui que o saldo do contrato seria suficiente para a conclusão da obra.

10. De pronto, verifico que os argumentos apresentados pelo recorrente foram parcialmente acolhidos pela Serur, bem como pelo Ministério Público junto ao TCU, ambos com proposta de mérito pelo provimento parcial do recurso, para reduzir o valor do débito.

11. No entanto, ponderando os elementos nos autos, concluo que o processo exige deslinde diverso, pelo provimento do recurso e alteração do julgamento das contas para regulares com ressalvas, pelos fundamentos a seguir delineados.

12. Inicialmente, verifico que o Tribunal, ao prolatar a Decisão nº 712/1996-TCU-Plenário, no bojo do TC-725.042/1996-6, Relatório de Auditoria realizada no Laboratório Central de Referência em Saúde no Tocantins - Lacen em cumprimento à Decisão Plenária nº 674/1995, visando a atender à solicitação da Comissão Temporária do Senado Federal, destinada a "Investigar as obras não concluídas custeadas pela União, e examinar sua situação", admitira que os recursos do Convênio nº 160/92 foram integralmente utilizados no objeto conveniado.

13. Igualmente, o próprio TCU, ao prolatar o Acórdão nº 1.722/2003-TCU-1ª Câmara, deliberação contra a qual se insurge o recorrente, considerara:

"24. Considerando que os recursos repassados por conta do Convênio nº 160/92 e seus termos aditivos foram utilizados na finalidade a que se destinavam;

25. Considerando que o TCU, ao julgar o processo de fiscalização (TC 725.042/96-6), considerou as falhas cometidas no âmbito da comissão de licitação como sendo formais, e que as mesmas, por pouco graves, não levariam à anulação da licitação realizada para contratação dos serviços;

26. Considerando que a construção do laboratório foi concluída, tanto com recursos da União como com recursos do Estado, conforme fls. 450/459, e o mesmo está em plena operação;".

14. Não obstante, do referido acórdão consta como fundamentação fática para a condenação da qual ora recorre o responsável a ocorrência de superfaturamento de preços e o pagamento a maior à empresa Lema Construtora Ltda., comparativamente com os serviços efetivamente realizados, conforme se depreende do seguinte trecho do voto condutor:

"Os sócios-proprietários da empresa Lema Construtora Ltda. apresentaram justificativas aceitáveis para o fato de haverem as duas empresas concorrentes apresentado, na fase de habilitação, o mesmo atestado técnico. Comprovaram ainda que a empresa contratada não mais participa acionariamente na empresa Vila Boa Engenharia Ltda., que foi a outra participante na licitação. São aceitáveis as justificativas apresentadas para a semelhança das propostas comerciais das duas empresas licitantes. Todavia, não conseguiram demonstrar a inexistência de superfaturamento. Por outro lado, auditorias realizadas pelo TCU e pelo Ministério da Saúde constataram a realização de pagamentos feitos a maior à empresa Lema Construtora Ltda., no valor de R$ 2.529.191,27, comparativamente com os serviços efetivamente realizados."

15. Sobre a questão do apontado superfaturamento, entendo que assiste razão ao recorrente quando aduz a regularidade dos preços praticados no contrato, com base no Parecer nº 1.129/93, do Tribunal de Contas do Estado de Tocantins, juntado aos autos, fls. 31/32, anexo 1, dando conta de que os custos insertos na planilha relativa ao Contrato nº 115/93 estão de acordo com os praticados na região norte/nordeste. Ademais, revisitando os autos, não identifico demonstração formal da ocorrência do superfaturamento, apta a defini-lo como alicerce para a deliberação do Tribunal.

16. Assim, resta como irregularidade a ser ponderada no mérito desse recurso a ocorrência de pagamentos a maior, ou dito de outra forma, pagamentos antecipados à contratada.

17. Ocorre que essa impropriedade, no contexto de comprovada execução integral do objeto conveniado, conforme registrado no item 13, acima, leva-me a concluir que deva ser considerada como impropriedade de natureza formal, em linha com a tese que adotei ao conduzir o colegiado na prolação do Acórdão nº 3.460/2006-TCU-Primeira Câmara, passível apenas de ressalva às presentes contas.

18. A propósito, entendo, conforme demonstrado pela Serur, que os valores, inicialmente não considerados pelo Tribunal na execução do convênio, relativos aos aparelhos de ar condicionado (R$ 1.576.643,32, fl. 306, anexo 1, volume 1) e aos materiais de construção (R$ 151.066,61, fls. 609/10, volume 1), disponibilizados na gestão do recorrente para utilização no laboratório, tendo a nova administração do Estado como depositária, igualmente não lhe podem ser atribuídos. O fato de eventualmente esse material de construção se ter posteriormente mostrado imprestável não pode ser imputado ao recorrente, constituindo-se os desdobramentos da situação original em causas supervenientes relativamente independentes da sua atuação, em analogia com a doutrina do direito penal.

19. No mesmo sentido, admito as contradições apontadas pelo recorrente em relação à situação física da obra, em relação ao montante pago à construtora até a ocasião de sua paralisação, e concluo não se poder atribuir débito ao responsável pelos efeitos decorrentes da suspensão da sua execução pelo governo sucessor, uma vez que, a meu juízo, ele não detinha, naquele momento, a possibilidade de mudar aquela situação fática, então na competência dos novos administradores, ausente o nexo de causalidade entre a situação ulteriormente vigente e a conduta do recorrente.

20. Ademais, constato que o exame técnico nesta fase recursal não se aprofundou na análise do detalhamento das planilhas apresentadas pelo recorrente (fls. 42/61, posteriormente substituídas pelas de fls. 70/82, e aditadas pelas de fls. 88/100 e 102/142, anexo 1, volume 1) novamente juntadas aos autos em sede de memoriais (fls. 240/281 e fls. 295/335, anexo 1, volume 1) no esforço para demonstrar a compatibilidade da evolução física e financeira da obra e a suficiência dos recursos remanescentes do

contrato para a sua conclusão, na retomada após a paralisação determinada pelo governo que lhe sucedera.

21. Da análise de mérito da Serur (fls.222/239) não identifico o detalhamento de tal abordagem, apenas o juízo sintético (fl. 236) de que

"*não prospera a tentativa do recorrente de demonstrar que o montante gasto para terminar a obra em epígrafe (fls. 134/135, Anexo 1) é igual ao saldo do Contrato 115/93 (fls. 136 e 138, Anexo 1), em face do pagamento a maior apontado no Relatório de Auditoria nº 44/1996 do Ministério da Saúde e em função da impossibilidade de se averiguar o teor e a regularidade dos contratos mencionados à fl. 134 (Anexo 1)*".

22. De outra parte, observo que tais planilhas foram o substrato factual que fundamentaram o conhecimento do recurso, conforme se depreende do exame de admissibilidade da Serur às fls. 84/85, anexo 1, ratificado pelo então relator do feito, eminente Ministro Guilherme Palmeira, fl. 87, tendo em vista que o recorrente, com base nelas, apontou possível erro de cálculo no processo.

23. Ainda sobre a matéria, o Ministério Público apenas descredencia as referidas planilhas ao desqualificar as medições temporárias nas quais baseadas, tendo como base o juízo do relatório de auditoria do Tribunal que considerou essas medições como "pro forma".

24. No entanto, ante os números aduzidos pelo recorrente, entendo que a abordagem do relatório de auditoria do TCU (fls. 606/611) mostra-se insuficiente para manter a sua condenação em débito, uma vez que a auditoria adotou (fl. 609), na análise para aferir o valor da obra construída e consequentemente o valor alegadamente pago a maior à empresa contratada, "os documentos da avaliação do Estado".

25. Da mesma forma, o juízo da equipe de auditoria sobre o percentual da obra concluída foi expresso (fl. 610) da seguinte forma, sem detalhamento dos itens efetivamente realizados:

"Apesar da superestrutura da obra em referência estar praticamente concluída, falta porém, para seu término ainda o equivalente financeiramente a 50% (cinquenta por cento) do valor já gasto, posto que agora deverá ser iniciada a parte mais cara da construção, ou seja, seu acabamento".

26. Neste contexto, concluo que as contradições apontadas pelo recorrente (item 14 da instrução preliminar da Serur que reproduzo no relatório precedente) não se encontram superadas pelo juízo do relatório de auditoria do TCU, ao contrário do que aduz o Ministério Público ao desconsiderar os cálculos apresentados pela defesa, eis que tal posição não se encontra tecnicamente demonstrada, na profundidade necessária para afastar qualquer dúvida sobre o desenvolvimento físico da obra em relação aos desembolsos financeiros, naquela ocasião.

27. A reforçar este meu juízo, identifico nos autos (fls. 568/577) informações de que o Estado de Tocantins, manejando Ação Civil de Reparação de Danos, litiga na justiça estadual contra o recorrente e os outros responsáveis neste processo, inclusive a empresa Lema Construtora Ltda., pleiteando ressarcimento do valor de R$ 2.529.191,27, sob o argumento de ter sido pago indevidamente à construtora.

28. Em sentido oposto, constam (fls. 7/15) elementos de uma ação judicial de reparação de danos ajuizada pela empresa Lema Construtora Ltda. contra o Estado de Tocantins, em que pleiteia ressarcimento da ordem de R$ 850.000,00.

29. Assim, e considerando as informações a seguir coligidas, concluo que não restou caracterizado nos autos o dano ao erário federal, em decorrência da execução do convênio de que se trata:

i. os recursos do convênio foram integralmente utilizados no objeto conveniado (conforme Decisão nº 712/1996-TCU-Plenário, prolatado no bojo do TC-725.042/1996-6, apensado ao presente feito);

ii. o objeto pactuado foi concluído e está em plena operação (conforme item 26 do relatório que acompanhou o Acórdão nº 1.722/2003-TCU-1ª Câmara);

iii. as irregularidades no processo licitatório de que se trata foram relevadas pelo Tribunal (conforme item 25 do relatório que acompanhou o Acórdão nº 1.722/2003-TCU-1ª Câmara);

iv. o exame técnico do Tribunal mostrou-se insuficiente como fundamento para manter a imposição de débito ao recorrente; e

v. a matéria controversa nos autos, desenvolvimento físico da obra **versus** desembolsos financeiros correspondentes, encontra-se em discussão no âmbito do Poder Judiciário (sem esquecer o princípio da independência das instâncias).

30. Portanto, não se caracterizando dano à União, uma vez executado o objeto conveniado e cumpridas as formalidades atinentes à execução do convênio, eventual acerto de contas entre a contratada e o Estado de Tocantins, decorrente de possíveis pagamentos antecipados e posterior rescisão contratual, será realizado no âmbito da justiça estadual, na qual correm, como visto, duas ações de reparação de danos.

31. Por fim, com fundamento no art. 281 do Regimento Interno do Tribunal, tendo em vista tratar-se de circunstâncias objetivas, os argumentos ora apresentados devem aproveitar aos demais responsáveis condenados nos autos.

32. Em atenção à solicitação de fls. 160/161 (Ofício nº 136/2009-GAB/PU/TP/AGU), reiterada pelo Ofício nº 0772/2010 (fls. 2/5 do TC-015.836/2010-0, apensado ao presente feito), oportuno que se envie cópia da deliberação que sobrevier ao Procurador-Chefe da União no Estado de Tocantins para orientar a atuação da Advocacia-Geral da União nas ações de cobrança em tramitação sob sua responsabilidade, em face do Acórdão nº 1.722/2003-TCU-Primeira Câmara.

Ante o exposto, renovando as vênias por divergir da unidade instrutiva e do órgão ministerial, VOTO por que o Tribunal de Contas da União aprove o Acórdão que submeto a este colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 21 de setembro de 2011.

AUGUSTO NARDES
Relator

ACÓRDÃO Nº 2503/2011 - TCU – Plenário

1. Processo nº TC 014.557/1999-1.
1.1. Apensos: 030.101/2007-1; 015.836/2010-0; 002.241/2004-6; 725.042/1996-6
2. Grupo: II; Classe de Assunto: I - Recurso de Revisão.
3. Recorrente/Interessados:
3.1. Recorrente: Francisco de Oliveira (031.112.701-06).
3.2. Interessados: Iron Marques da Silva (085.716.861-49); Mauricio Campos Palmerston (096.536.271-04); Merval Pimenta Amorim (166.252.858-20); e Tais Borges Palmerston (260.681.331-68).
4. Órgão: Secretaria de Estado de Saúde de Tocantins (25.053.117/0001-64).
5. Relator: Ministro Augusto Nardes.
5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Humberto Guimarães Souto.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Júlio Marcelo de Oliveira.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Recursos (Serur).
8. Advogado constituído nos autos: Ildo João Cótica Júnior (OAB/TO nº 2.298-B).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Recurso de Revisão interposto pelo Sr. João Francisco de Oliveira contra o Acórdão nº 1.722/2003-TCU-1ª Câmara, que julgou irregulares as suas contas e condenou-o solidariamente com outros responsáveis ao pagamento da quantia de R$ 1.679.383,00 (Um milhão, seiscentos e setenta e nove mil, trezentos e oitenta e três reais) aos cofres do Fundo Nacional de Saúde,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. com fundamento no art. 35, inciso III, da Lei nº 8.443/1992, conhecer do recurso de revisão interposto pelo Sr. João Francisco de Oliveira, ex-Secretário de Estado de Infraestrutura de Tocantins para, no mérito, dar-lhe provimento, aproveitando-se, em cumprimento ao art. 281 do Regimento Interno, os argumentos apresentados aos demais responsáveis nos autos;

9.2. em consequência ao disposto no subitem precedente, tornar insubsistente o Acórdão nº 1.722/2003-TCU-1ª Câmara e, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei nº 8.443/1992, c/c os arts. 1º, inciso I, 208 e 214, inciso II, do Regimento Interno, julgar regulares com ressalvas as contas dos responsáveis João Francisco de Oliveira, Merval Pimenta Amorim, Iron Marques da Silva, Maurício Campos Palmerston e Taís Borges Palmerston, dando-se-lhes quitação;

9.3. encaminhar cópia do presente Acórdão, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentam, aos Srs. João Francisco de Oliveira, Merval Pimenta Amorim, Iron Marques da Silva, Maurício Campos Palmerston, Taís Borges Palmerston, à Procuradoria da União no Estado do Tocantins, ao Tribunal de Contas do Estado de Tocantins e ao Fundo Nacional de Saúde (FNS);

9.4. com fulcro no art. 169, inciso IV, do Regimento Interno, arquivar estes autos.

10. Ata n° 39/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/9/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2503-39/11-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Valmir Campelo (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes (Relator), Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
VALMIR CAMPELO
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO NARDES
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE V – Plenário
TC-019.809/2009-8.
Natureza: Monitoramento.
Entidade: Departamento Nacional de Obras contra às Secas – Dnocs e Secretaria de Recursos Hídricos do Estado do Rio Grande do Norte – Semarh/RN.
Interessado: Congresso Nacional.
Advogado constituído nos autos: não atuou.

Sumário: MONITORAMENTO. OBRA COM IRREGULARIDADE REGISTRADA COM A CHANCELA DE IGP. LICENCIAMENTO AMBIENTAL CONCEDIDO. REMOÇÃO DE ÚNICO ENTRAVE À CONTINUIDADE DA OBRA. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Como relatório adoto a concisa instrução de fl. 28, devidamente aprovada no âmbito da 4ª Secretaria de Fiscalização de Obras (Secob-4):

"1. Trata-se de monitoramento das ações relativas aos achados graves com recomendação de paralisação detectados na obra Implantação do Perímetro de Irrigação Santa Cruz - Apodi, no estado do Rio Grande do Norte, constituído em cumprimento ao Acórdão 1.884/2009-TCU-Plenário.

2. O Tribunal, por meio do acórdão citado, determinou a Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex) a autuar e instruir um processo de monitoramento para cada obra com recomendação de paralisação (IGP) ou com retenção cautelar vigente (IGR). Os processos assim constituídos deveriam ser utilizados exclusivamente para o acompanhamento das ações relativas ao bloqueio e ao desbloqueio da obra e deveriam ser encerrados ou apensados após manifestação expressa do TCU sobre o prosseguimento da obra ou o cancelamento da retenção cautelar.

3. O presente monitoramento foi constituído em razão de registros de IG-P, no sistema Fiscalis, no Contrato 13/2002, de elaboração do projeto básico de irrigação Santa Cruz / Apodi, incluindo levantamentos geológicos, cartográficos, aerofotogramétricos, cadastrais e pedológicos.

4. Os achados em questão foram tratados no processo 009.234/2009-4 e considerados saneados, em razão da apresentação da Licença Prévia LP 2008-023455/TEC/LP-0158, emitida pelo Instituto de Desenvolvimento Sustentável e Meio Ambiente do Rio Grande do Norte (Idema). Diante da medida adotada pelo Departamento Nacional de Obras contra as Secas (Dnocs), o Tribunal, por meio do Acórdão 559/2010-TCU-Plenário, decidiu que não mais subsistem motivos para o bloqueio de recursos para o financiamento da obra em questão.

5. Diante do exposto, considerado cumprido o objetivo processual, em atenção ao item 9.1.3 do Acórdão 1.884/2009-TCU-Plenário c/c inciso V do art. 40 da Resolução-TCU 191/2006, propõe-se o arquivamento dos autos."

É o Relatório.

VOTO

Conforme visto na instrução da 4ª Secob, o presente processo já cumpriu o objetivo para o qual foi constituído, traçado no Acórdão 1.884/2009-Plenário, que foi o monitoramento de obra com recomendação de paralisação, a qual, no caso, é o Perímetro de Irrigação de Santa Cruz, em Apodi, no Estado do Rio Grande do Norte.

2. Nos termos do Acórdão 559/2009-Plenário, o motivo da recomendação de paralisação, que era a falta de licenciamento ambiental, foi integralmente removido, podendo o presente processo ser arquivado, conforme previsto no subitem 9.1.3 daquele primeiro acórdão mencionado.

Sem mais, acompanhando a proposição técnica, VOTO por que seja adotada o Acórdão que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 21 de setembro de 2011.

AUGUSTO NARDES
Relator

1. Processo nº TC-019.809/2009-8.
2. Grupo I, Classe de Assunto V: Monitoramento.
3. Interessado: Congresso Nacional.
4. Entidades: Departamento Nacional de Obras contra às Secas – Dnocs e Secretaria de Recursos Hídricos do Estado do Rio Grande do Norte – Semarh/RN.
5. Relator: Ministro Augusto Nardes.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: 4ª Secretaria de Fiscalização de Obras (4ª Secob0.
8. Advogado constituído nos autos: não atuou.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de monitoramento do cumprimento das determinações corretivas feitas pelo TCU acerca das obras do Perímetro de Irrigação Santa Cruz/Apodi, no Estado do Rio Grande do Norte,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, em:

9.1. arquivar os presentes autos uma vez cessados os motivos que levaram o Tribunal a recomendar a paralisação do referido empreendimento, em cumprimento ao subitem 9.1.3. do Acórdão 1.884/2009-Plenário.

10. Ata n° 39/2011 – Plenário.
11. Data da Sessão: 21/9/2011 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2504-39/11-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Valmir Campelo (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes (Relator), Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.
13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
VALMIR CAMPELO
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO NARDES
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE I – Plenário
TC-020.726/2003-7 [Apenso: TC 021.193/2010-0].
Natureza: Recurso de Revisão.
Entidade: Município de Jurema/PI.
Recorrente: Auricélio Ribeiro (227.979.553-15).
Interessado: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)

Advogados constituídos nos autos: Francisco Soares Campelo Filho (OAB/PI nº 2.734); José Norberto Lopes Campelo (OAB/PI nº 2.594); Nathalie Cancela Cronemberger Campelo (OAB/PI nº 2.953); Gilianna Rodrigues Flores (OAB/PI nº 3.603); Luciana Ferraz Mendes Mello (OAB/PI nº 2.578);

Ilan Kelson de Mendonça Castro (OAB/PI nº 3.268); Jeremias Bezerra Moura (OAB/PI 4.420), Márlio da Rocha Luz Moura (OAB/PI nº 4.505), Uanderson Ferreira da Silva (OAB/PI nº 5.456), Marcos Paulo Sousa Campelo (OAB/PI nº 5.273), Elisiana Martins Ferreira Baptista (OAB/PI nº 5.964), Cheyla Maria Paiva Ferraz Ponce (OAB/PI nº 5.594), Raniel Barbosa Nunes (OAB/PI nº 5.938), Aryslucy Lopes de Holanda (OAB/PI nº 6.333), Renata Cristina Azevedo Coqueiro Carvalho (OAB/PI nº 6.066), Emanuel Rocha Sousa Severino (OAB/PI nº 6.550) e Roberto César de Arêa Leão Nascimento (OAB/PI nº 5.048).

SUMÁRIO: RECURSO DE REVISÃO EM TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. OMISSÃO NO DEVER DE PRESTAR CONTAS E AUSÊNCIA DE PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. INEXISTÊNCIA DE DÉBITO. CONTAS IRREGULARES E MULTA. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. NEGADO PROVIMENTO. RECURSO DE REVISÃO. CONHECIMENTO. NOVA DOCUMENTAÇÃO CAPAZ DE ELIDIR UMA DAS IRREGULARIDADES. PERMANÊNCIA DA OMISSÃO INICIAL NO DEVER DE PRESTAR CONTAS. PROVIMENTO PARCIAL. REDUÇÃO DO VALOR DA MULTA. MANUTENÇÃO DA IRREGULARIDADE DAS CONTAS.

1. A apresentação intempestiva das contas, nos termos do Regimento Interno, não sana a irregularidade inicial consubstanciada na omissão no dever de prestar contas.

RELATÓRIO

Trata-se de recurso de revisão (fls. 1/19, anexo 3) interposto pelo Sr. Auricélio Ribeiro, ex-Prefeito do Município de Jurema/PI, contra o Acórdão nº 5.857/2009-TCU-2ª Câmara (fl. 335, v.2), mantido pelo Acórdão nº 3.006/2010-TCU-2ª Câmara (fl. 348, v.1).

2. A Secretaria de Recursos (Serur) examinou a matéria mediante a instrução de fls. 65/70, a.3, transcrita a seguir com alguns ajustes de forma:

"*(...)*

2. Cuidam os autos de Tomada de Contas Especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) contra o Sr. Auricélio Ribeiro, ex-prefeito do Município de Jurema/PI, em virtude, originalmente, de omissão no dever de prestar contas dos recursos recebidos por força do Convênio nº 5.020/97, que tinha por objeto promover, à conta do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), uma refeição diária aos alunos matriculados na educação pré-escolar e no ensino fundamental das zonas urbana e rural.

3. Segundo o Relator ***a quo****, em seu voto condutor, a documentação fiscal acostada aos autos pelo responsável permite estabelecer o liame entre os recursos do convênio e a realização das despesas no objeto pactuado, de tal sorte que não há que se falar em imputação de débito ao ex-prefeito. Todavia, consignou que restou evidenciada a ausência de procedimento licitatório para realização de despesas, bem como a omissão no dever de prestar contas, razão por que acompanhou as propostas das instâncias superiores da Secex-PI e do MP/TCU no sentido de julgar irregulares as contas do Sr. Auricélio Ribeiro, com fulcro no art. 16, inciso III, alíneas 'a' e 'b', da Lei nº 8.443/92, bem como aplicar ao Responsável multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei Orgânica do TCU, cujo valor arbitrou em R$ 5.000,00 (cinco mil reais).*

4. Acompanhando a proposta do Relator, esta Corte de Contas prolatou o Acórdão nº 5.857/2009-TCU-2ª Câmara.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

5. O exame preliminar de admissibilidade (fls. 57-61, a.3), ratificado pelo Ministro-Relator (fl. 64, a.3), concluiu pelo conhecimento do Recurso de Revisão, com fulcro nos arts. 32, III, e 35, III, da Lei nº 8.443/1992, eis que preenchidos os requisitos processuais aplicáveis.

6. Quanto à solicitação de concessão de efeito suspensivo ao presente recurso, às fls. 16/18 (a.3), o Exame de Admissibilidade consignou à fl. 60 (a.3) que não há como conferi-lo por falta de amparo legal.

EXAME TÉCNICO

Preliminar

7. Todavia, alega não ter sido devidamente citado para que fossem adotadas as medidas cabíveis para solucionar os problemas encontrados. Aponta, na tabela de fl. 08 (a.3), as diversas tentativas de citações que não teriam logrado êxito, razão por que considera que não lhe foi oportunizado a chance de tomar conhecimento dos fatos apontados e realizar sua defesa de maneira adequada, em ofensa ao art. 5º, incisos LIV e LV da Constituição Federal.

8. Defende, pois, que não só não foi notificado para prestar contas junto ao FNDE antes da instauração de Tomada de Contas Especial, como também nunca foi cientificado para que juntasse documentos posteriormente, eis que sua citação foi feita em endereço diferente de seu domicílio. Ressalta que o próprio FNDE e demais órgãos de fiscalização reconhecem a possível falha na sua citação (fls. 92, 101, 106 e 108, v.p.).

9. Discorre que o próprio TCU errou seu endereço ao tentar citá-lo e que, ao tomar conhecimento dos fatos, prontamente tentou esclarecê-los, apresentando toda a documentação de que tinha posse à época sobre o referido convênio (fls. 169-224). Considera, desse modo, que a ausência de alguns documentos por parte do recorrente não se deu por sua culpa, ou mesmo por agir de má-fé, mas por desconhecimento de que havia a necessidade de apresentação de outros documentos a fim de demonstrar a correta aplicação do dinheiro público. Cita, à fl. 9, trecho da instrução elaborada pela Secex-PI (fl. 245, v.2), segundo a qual ficou constatada a ausência de má-fé do recorrente.

10. Menciona que, no aludido parecer, o analista concede ao recorrente um novo prazo para apresentação da documentação exigida pelo FNDE. Que o recorrente, por falta de comunicação do processo desde 09/01/04, pessoalmente (2/3/2005), se dirige a Secex/PI (fl. 250, v.2) a fim de obter informações e cópias dos processos em que é parte, oportunidade que fornece a esta unidade todos os telefones em que esta pode entrar em contato com ele.

11. Discorda do posicionamento sustentado pelo Ministro-Relator, segundo o qual ficou constatado que foram adotados todos os procedimentos necessários à notificação do responsável e solução administrativa, sem que houvesse manifestação de sua parte para sanar a irregularidade, motivo pelo qual foi instaurada Tomada de Contas Especial, homologada em 12/12/2002.

Análise

12. Não há que se falar em ofensa ao art. 5º, incisos LIV e LV, da Constituição Federal. Por meio do Ofício 30/2004-SECEX/PI, de 9/1/2004 (fls. 167/168, v.p.), o responsável foi regularmente citado para apresentar alegações de defesa e/ou comprovar o recolhimento aos cofres do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), das importâncias relacionadas a seguir, atualizadas monetariamente e acrescidas dos encargos legais, a partir das datas indicadas, nos termos dos arts. 10, § 1º, e 12, inciso II da Lei nº 8.443/92, c/c o art.202, inciso II, do Regimento Interno/TCU, aprovado pela Resolução 155-TCU, de 4/12/2002.

13. Devidamente citado, o responsável apresentou a documentação de fls. 170 (v.p) a 221 (v.1) a título de prestação de contas. Submetidos os novéis documentos ao Controle Interno, o concedente entendeu remanescer a ausência de alguns documentos exigidos pelas normas vigentes, impedindo, dessarte, a aprovação das contas prestadas de forma incompleta (fls. 234/235 e 241, v.1).

14. Em nova instrução técnica (fls. 244/246, v.1), a Secex/PI opinou pela rejeição das alegações de defesa apresentadas pelo ex-Prefeito, fixando-lhe novo e improrrogável prazo para que comprovasse ao Tribunal o recolhimento do débito imputado, corrigido monetariamente, contando com a anuência do MP/TCU (fl. 253, v.1).

15. Neste momento, o responsável atravessou petição nos autos, encaminhando novos documentos. Por Despacho do Relator, Exmo. Sr Benjamin Zymler (fl. 254, v.1), o presente processo foi restituído a esta Unidade Técnica para exame dos novos documentos acostados aos autos às fls. 256/300 (v.2).

16. A unidade técnica promoveu a audiência do responsável, por meio do Ofício 384/2009-TCU/SECEX-PI, de 17/03/2009 (fls. 316/317-volume 1), para apresentar razões de justificativa a respeito da não comprovação da regular realização de procedimento licitatório para aquisição do objeto do Convênio 5020/97-PNAE, sendo que o mencionado instrumento de audiência foi entregue no dia 27/03/2009, no endereço do responsável (fl. 315, v.1), consoante demonstra o documento de fl. 318 (v.1). Todavia, transcorrido o prazo regimental fixado, o responsável, apesar de ter obtido cópia dos autos (fl.

2, a.1), não apresentou suas razões de justificativa a respeito da não comprovação da regular realização de procedimento licitatório para aquisição do objeto do Convênio 5020/97-PNAE.

17. Resta claro, portanto, que, no âmbito do TCU, foi concedida oportunidade do recorrente se defender duas vezes, não havendo qualquer ofensa aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa.

Argumento

18. O recorrente traça, às fls. 5/7 (a.3), um histórico do Município de Jurema/PI e do Convênio 5.020/97, ressaltando que foi o primeiro prefeito do referido Município recém-criado pela Lei nº 4.680/1994, bem como que, na época do convênio, o Município se encontrava em período de seca, motivo que levou a decretação de calamidade pública, fato que deveria ser levado em consideração por esta Corte de Contas.

19. Admite que algumas falhas ocorreram nesse período, mas que são compreensíveis em face de todo o contexto vivenciado pelo recorrente, em especial, a seca que assolou a região na época do convênio, o que justificaria o atraso na apresentação da prestação de contas.

20. Argumenta que, assim que tomou ciência da instauração da presente Tomada de Contas Especial, que reconhecidamente teria sido intempestiva (fl. 108, v.p.), juntou toda a documentação de que tinha conhecimento no curto prazo que lhe foi concedido (15 dias), demonstrando, portanto, sua boa fé naquele momento. Informa que, após o TCU ter enviado para o FNDE a prestação de contas entregue pelo recorrente (fl. 225, v.1), o concedente entendeu pela ausência de alguns documentos para regularização da prestação de contas.

21. Redargui que sempre prestou suas contas de maneira pontual e correta, todas devidamente aprovadas (1997, 1999 a 2007).

22. Ressalta que o decurso de tempo entre a Tomada de Contas e a realização do convênio (mais de seis anos); a falta da regular citação; a desídia da inspeção ***in locu*** *pelos técnicos do FNDE; o prazo ínfimo para apresentação de toda a documentação (15 dias); da juventude da cidade (8 anos de idade a época), o que demonstra a inexperiência na apresentação de contas; e o estado de calamidade em que se encontrava o Município em 1998 devem ser levados em conta de forma a justificar o atraso.*

Análise

23. O recorrente não traz provas que justifiquem a intempestividade na apresentação da prestação de contas, limitando-se a alegar que a seca que teria ocorrido na época do convênio motivou tal atraso, bem como a inexperiência do Município recém-criado. Não se vislumbra o nexo causal entre o estado de calamidade pública (fl. 279, v.1) e a omissão na prestação de contas.

24. Tampouco há que se falar em desídia por parte do concedente, dado que o FNDE adotou todas as medidas com vistas a obter a prestação de contas do convênio em exame. Segundo o documento de fls. 69/70 do volume principal, a constatação de que não houve a prestação de contas e a proposta de diligência que resultou na instauração da TCE são de 2/10/2000. Em 26/10/2000 foi expedido ofício (fl. 71, v.p.) endereçado ao Recorrente, esse encaminhado à Prefeitura. Como não houve resposta, o Recorrente foi citado por edital (fl. 88, v. p.). Somente em 19/8/2002 (fl. 89, v.p.) foi iniciado o procedimento de instauração da TCE. Digno de nota, que nesse período o Sr. Auricélio Ribeiro esteve respondendo pelo cargo de Prefeito do Município de Jurema/PI, haja vista que foi eleito em 1996 e reeleito em 2000 (fls. 17/18, a.2), não estando, portanto, impossibilitado de ter acesso aos documentos relativos à prestação de contas.

25. Não é demais lembrar que o atraso na prestação de contas acarretou a movimentação desnecessária da máquina administrativa cujo ônus para o erário não se pode desprezar, bem como que, consoante determina o art. 209, § 3º, do Regimento Interno do TCU, a mera apresentação intempestiva da prestação de contas desacompanhada de qualquer justificativa autoriza, por si só, o julgamento pela irregularidade das contas e aplicação de multa ao responsável.

Argumento

26. Afirma que, inicialmente, colacionou aos autos procedimento de licitação de uma pequena parcela dos alimentos a serem consumidos pelos alunos, no valor de R$ 2.742,00. Argumenta que, pelos mesmos motivos relacionados no item 16 desta instrução, conseguiu localizar apenas um procedimento

licitatório realizado para compra dos gêneros alimentícios, o que não significa que aquela licitação foi a única que ocorreu durante o período do convênio.

27. Obtempera que finalmente conseguiu ter acesso ao procedimento licitatório (fls. 20/55, a.3) que faltava e que deu ensejo à aplicação da multa por esta Corte de Contas (tão exigido pelo diretor da Secex/PI, fls. 309, item 13.5). Esclarece que tal procedimento se encontrava arquivado na referida prefeitura do município em questão, mas que, na época, o recorrente não teve acesso pelos motivos já elencados, em especial, divergências políticas.

28. O recorrente tece o histórico do procedimento licitatório em questão (fls. 12/13, a.3), enfatizando que a ata da sessão do dia 25/5/1998 faz menção à primeira deserção, comprovando que por duas vezes o Município tentou realizar procedimento de licitação para aquisição de gêneros alimentícios, mas que em ambas as ocasiões não obtiveram empresas interessadas. Desse modo, diante da deserção do procedimento licitatório, a Comissão Permanente de Licitação elaborou o termo de adjudicação (doc. 12), informando ao Prefeito por meio do memorando 23/98 (doc. 13), o qual homologou o resultado do convite 10/98 como licitação deserta (doc. 14), com fundamento no art. 24, inciso V, da Lei nº 8.666/1993.

29. Reitera que, na época dos procedimentos licitatórios, o Município de Jurema/PI encontrava-se em estado de calamidade pública, circunstância esta que também autorizaria, por si só, o recorrente a dispensar a licitação, conforme preceitua o art. 24, inciso IV, da Lei nº 8.666/1993.

30. O recorrente se insurge contra o trecho da instrução de fls. 309/310, segundo o qual o Diretor da Unidade Técnica da Secex/PI entendeu que não havia como enxergar qualquer excepcionalidade a justificar a dispensa de licitação, por se tratar de atividade regular e permanente no Município, mesmo em face do baixo índice de precipitação pluviométrica ocorrido nos meses de outubro/97 a janeiro/99. Aduz que tal posição demonstra desconhecimento dos fatos e das características do Município de Jurema/PI, descritas à fl. 14, em especial, ao fato de que a água da região é salobra, sendo que, em alguns pontos é inviável para o consumo humano e de animais.

31. Acrescenta que, à época dos fatos, o município só tinha quatro anos de criação (fl. 12) e que o processo de descentralização da merenda escolar do Município de Jurema/PI foi autorizado apenas em 11/9/1997 (fl. 26) e que o referido convênio só foi assinado em 16/10/1997 (fls. 29 e 51).

32. Alega que como se trata de uma população que essencialmente sobrevive de agricultura, a ausência de chuva implica diretamente em ausência de plantação e consequentemente escassez de alimentação para os membros da família.

33. Comunica que muitas das crianças atendidas pelo convênio passavam, muitas vezes, o dia apenas com a refeição recebida na escola, já que em casa não havia o que comer, sendo visível, portanto, a urgência da aquisição dos gêneros alimentícios para a merenda escolar dos alunos.

34. Afirma que, embora fosse possível realizar novo certame licitatório, diante da situação vivenciada no Município de Jurema/PI no ano de 1998, percebeu que prolongar mais a aquisição dos gêneros alimentícios, um novo procedimento burocrático de licitação, acarretaria em claro prejuízo aos 1.232 alunos atendidos pelos recursos do PNAE.

35. Giza que a situação de estado de calamidade pública não teve origem na falta de planejamento, na desídia administrativa, na má gestão dos recursos disponíveis ou de qualquer culpa ou dolo do recorrente.

36. Requer, por fim, a modificação do julgado diante da comprovação da realização de procedimento licitatório de modo que suas contas sejam julgadas regulares, mesmo que com ressalvas, bem como o deferimento de sustentação oral, quando do julgamento do Recurso de Revisão, com fundamento no art. 168 do RI/TCU.

Análise

37. O recorrente traz aos autos documentação (fls. 20/55, a.3) que demonstra ter sido realizado procedimento licitatório para aquisição de gêneros alimentícios, tendo resultado em licitação deserta, conforme prevê o art. 24, inciso V, da Lei nº 8.666/1993. Outrossim, é válida a alegação de que o município encontrava-se em estado de calamidade pública, circunstância que, por si só, autoriza a dispensa de licitação, consoante o art. 24, inciso IV, da Lei nº 8.666/1993.

38. Com efeito, não deve subsistir a irregularidade que foi atribuída ao recorrente, consistente na ausência de procedimento licitatório para realização de despesas, razão por que se propõe a redução da multa que lhe foi aplicada no item 9.2 do Acórdão nº 5.857/2009-TCU-2ª Câmara, permanecendo sem justificativa tão somente a omissão no dever de prestar de contas.

39. No tocante ao pedido de sustentação oral, vale dizer que tal medida é aceita pelo rito processual dos autos que tramitam nesta corte de contas, devendo o solicitante seguir os procedimentos assentados no art. 168 do RI/TCU. Nesta seara, traz-se à baila excerto do Voto condutor do Acórdão nº 2.284/2008-TCU-Plenário:

'3. Quanto à não intimação dos responsáveis, com a necessária antecedência, da data do julgamento do processo, fato que supostamente os impossibilitou de produzirem sustentação oral de suas defesas, prejudicando, assim, o direito à ampla defesa dos embargantes, observo que, nos termos do art. 41, §§ 3º e 4º, do Regimento Interno, a divulgação da pauta de julgamento dá-se mediante a afixação em local próprio e acessível do edifício-sede do Tribunal, bem como pela publicação no Boletim do Tribunal de Contas da União ou no Diário Oficial da União, até quarenta e oito horas antes da sessão, e ainda pela disponibilização na página www.tcu.gov.br. Cabe aos interessados acompanhar a tramitação dos processos e as publicações das pautas de julgamento, bem como ter conhecimento do rito processual adotado pela Casa, por meio de sua Lei Orgânica e de seu Regimento Interno. No caso em tela, a pauta da Sessão Extraordinária Reservada de 23/7/2008 foi publicada no DOU de 17/7/2008, Seção 1, fl. 73, suplantando a antecedência mínima de 48 horas.'

40. O recorrente deve acompanhar o trâmite processual com vistas a ficar ciente do dia da sessão de julgamento, atentando-se para a publicação da pauta no Diário Oficial da União que deverá ocorrer com antecedência mínima de 48 horas.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

41. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) conhecer do Recurso de Revisão interposto pelo Sr. Auricélio Ribeiro, nos termos do art. 35, III, da Lei nº 8.443/1992, para, no mérito, dar-lhe provimento parcial, de modo a reduzir a multa que lhe foi cominada no item 9.2 do Acórdão nº 5.857/2009-TCU-2ª Câmara; e

b) dar ciência às partes e aos órgãos/entidades interessados."

3. O representante do Ministério Público junto ao TCU, Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico, endossou o encaminhamento proposto pela unidade técnica (fl. 73, a.3).

É o Relatório.

VOTO

Rememorando, examina-se, nesta oportunidade, o recurso de revisão interposto pelo Sr. Auricélio Ribeiro, ex-Prefeito do Município de Jurema/PI, contra o Acórdão nº 5.857/2009-TCU-2ª Câmara (fl. 335, v.2), mediante o qual este Tribunal deliberou julgar irregulares suas contas e aplicar-lhe a multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei nº 8.443/1992.

2. O responsável, no âmbito deste processo, havia interposto recurso de reconsideração contra a deliberação acima referida, a qual foi mantida pelo Acórdão nº 3.006/2010-TCU-2ª Câmara (fl. 348, v.1),

3. Em exame preliminar de admissibilidade, a presente peça recursal foi por mim conhecida (fl.64, a.3), com fundamento no art. 288, **caput**, do Regimento Interno do TCU, posicionamento que reitero nesta oportunidade.

4. Consoante evidenciado no relatório precedente, o recorrente foi condenado a ressarcir os cofres do Tesouro Nacional em razão da omissão no dever de prestar contas e da ausência de procedimento licitatório para a utilização dos recursos que lhe foram confiados por força do Convênio nº 5.020/97, que tinha por objeto promover, à conta do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), uma refeição

diária aos alunos matriculados na educação pré-escolar e no ensino fundamental das zonas urbana e rural da municipalidade.

5. A Secretaria de Recursos (Serur) entende que os novos documentos trazidos pelo interessado nesta fase processual se mostram suficientes para elidir a irregularidade referente à não realização de licitação para a execução das despesas com os recursos federais transferidos, mantendo-se, porém, a omissão no dever de prestar contas.

6. Por tal razão, a unidade técnica, com anuência do Ministério Público junto ao TCU, alvitra proposta no sentido de dar provimento parcial ao recurso em exame e propõe a redução da multa cominada, posicionamento com o qual me coloco de acordo, conforme considerações a seguir.

7. A nova documentação trazida aos autos demonstra a realização do certame para aquisição de gêneros alimentícios, resultando, todavia, em licitação deserta. Assim, em conformidade com o posicionamento convergente da Serur e do **Parquet** especializado, entendo que a presente irregularidade foi elidida pelo ex-prefeito.

8. No entanto, a alegação do ex-alcaide de não ter apresentado tempestivamente os demonstrativos dos valores federais repassados em razão de não ter sido devidamente citado pelos órgãos de controle não deve prosperar. Afinal, ficou demonstrado que, tanto o órgão concedente quanto este Tribunal adotaram todos os procedimentos necessários à notificação do responsável, uma vez que os Avisos de Recebimento foram entregues no endereço de sua residência ou na sede da Prefeitura da qual o interessado manteve-se prefeito por dois mandatos. Dessa forma, não há que se falar em ofensa aos Princípios do Contraditório e da Ampla Defesa.

9. Verifica-se, desse modo, que a impropriedade mais grave, qual seja, omissão inicial no dever de prestar contas deve ser mantida, visto que, além da justificativa acima, as outras alegações de recente criação do município e de decretação do estado de calamidade pública não justificam tal atraso.

10. O dever de prestar contas tem previsão constitucional e configura um dos pilares do sistema federativo-republicano. Consoante determina o art. 209, § 3º, do Regimento Interno do TCU, a mera apresentação intempestiva da prestação de contas desacompanhada de justificativas plausíveis autoriza, por si só, o julgamento pela irregularidade das contas e aplicação de multa ao Responsável.

11. Ademais, o entendimento predominante neste Tribunal é no sentido de que a apresentação tardia dos comprovantes aptos a demonstrar a correta utilização de valores federais repassados, sem justificativa plausível para sua intempestividade, elide a necessidade de ressarcir o erário, embora não tenha o condão de alterar o mérito do julgamento das contas, porquanto remanesce a omissão inicial do dever de prestar contas (Acórdãos nºs 2.991/2006, 1.680/2007, 1.686/2007, 1.383/2008, 4.073/2008, da 1ª Câmara; e Acórdãos nºs 3.281/2006 e 2.139/2007, da 2ª Câmara).

12. Por fim, tendo em vista a exclusão da irregularidade referente à não realização de procedimento licitatório para execução das despesas do convênio, entendo que a redução da multa aplicada ao ex-prefeito não deve ser na proporção de cinquenta por cento, uma vez que a ilegalidade de maior importância – omissão inicial no dever de prestar contas – manteve-se inalterada. De tal sorte, em conformidade com o Princípio da Proporcionalidade, proponho a redução do valor da penalidade de R$ 5.000,00 (cinco mil reais) para R$ 3.500,00 (três mil e quinhentos reais).

Ante o exposto, renovando minha aderência à proposta de encaminhamento vazada pela Serur, a qual contou com o aval do Ministério Público, VOTO no sentido de que seja adotada a deliberação que ora submeto à consideração deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 21 de setembro de 2011.

AUGUSTO NARDES
Relator

1. Processo nº TC 020.726/2003-7.
1.1. Apenso: 021.193/2010-0
2. Grupo: I – Classe: I – Assunto: Recurso de Revisão.
3. Interessado/Recorrente:
3.1. Interessado: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).
3.2. Recorrente: Auricélio Ribeiro (227.979.553-15).
4. Entidade: Município de Jurema/PI.
5. Relator: Ministro Augusto Nardes.
5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Recursos (Serur).
8. Advogados constituídos nos autos: Francisco Soares Campelo Filho (OAB/PI nº 2.734); José Norberto Lopes Campelo (OAB/PI nº 2.594); Nathalie Cancela Cronemberger Campelo (OAB/PI nº 2.953); Gilianna Rodrigues Flores (OAB/PI nº 3.603); Luciana Ferraz Mendes Mello (OAB/PI nº 2.578); Ilan Kelson de Mendonça Castro (OAB/PI nº 3.268); Jeremias Bezerra Moura (OAB/PI 4.420), Márlio da Rocha Luz Moura (OAB/PI nº 4.505), Uanderson Ferreira da Silva (OAB/PI nº 5.456), Marcos Paulo Sousa Campelo (OAB/PI nº 5.273), Elisiana Martins Ferreira Baptista (OAB/PI nº 5.964), Cheyla Maria Paiva Ferraz Ponce (OAB/PI nº 5.594), Raniel Barbosa Nunes (OAB/PI nº 5.938), Aryslucy Lopes de Holanda (OAB/PI nº 6.333), Renata Cristina Azevedo Coqueiro Carvalho (OAB/PI nº 6.066), Emanuel Rocha Sousa Severino (OAB/PI nº 6.550) e Roberto César de Arêa Leão Nascimento (OAB/PI nº 5.048).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de recurso de revisão interposto pelo Sr. Auricélio Ribeiro, ex-prefeito do município de Jurema/PI, contra o Acórdão nº 5.857/2009-TCU-2ª Câmara, por meio do qual o Tribunal julgou irregulares as suas contas, aplicando-lhe multa, em face da omissão no dever de prestar contas e da ausência de processo licitatório para utilização dos recursos que lhe foram confiados por força do Convênio nº 5.020/97, que tinha por objeto promover, à conta do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), uma refeição diária aos alunos matriculados na educação pré-escolar e no ensino fundamental das zonas urbana e rural,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, com fulcro nos arts. 32, inciso III, e 35, inciso III, da Lei nº 8.443/1992, c/c os arts. 277 e 288 do Regimento Interno do TCU, em:

9.1. conhecer do Recurso de Revisão, para, no mérito, dar-lhe provimento parcial, de modo a alterar o subitem 9.2 do Acórdão nº 5.857/2009-TCU-2ª Câmara, que passa a vigorar com a seguinte redação:

"*9.2. aplicar ao responsável multa no valor de R$ 3.500,00 (três mil e quinhentos reais), conforme previsto no art. 58, inciso I, da Lei nº 8.443/92, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento da referida quantia aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente a partir do dia seguinte ao término do prazo estabelecido até a data do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor*;"

9.2. dar ciência desta deliberação, bem como do relatório e voto que a fundamentam, ao recorrente e ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

10. Ata n° 39/2011 – Plenário.
11. Data da Sessão: 21/9/2011 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2505-39/11-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Valmir Campelo (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes (Relator), Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.
13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
VALMIR CAMPELO
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO NARDES
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I - CLASSE IV - Plenário
TC-005.402/2011-5
Natureza: Tomada de Contas Especial
Entidade: Caixa Econômica Federal (CAIXA)
Responsável: Fernanda Rebello de Almeida, então gerente da Agência de Santo André/SP da CAIXA (CPF: 259.557.538-42)
Advogado constituído nos auto: não há

Sumário: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. IRREGULARIDADES EM SAQUES DO FGTS, PRATICADAS PELA GERENTE DA AGÊNCIA SANTO ANDRÉ/SP-CAIXA. CITAÇÃO. REVELIA. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. INABILITAÇÃO PARA O EXERCÍCIO DE CARGO DE CONFIANÇA.AUTORIZAR PARCELAMENTO E A COBRANÇA JUDICIAL DA DÍVIDA. REMETER CÓPIA DO ACÓRDÃO A SER PROFERIDO, ACOMPANHADO DO RELATÓRIO E VOTO QUE O FUNDAMENTAREM, À PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DE SÃO PAULO.

1. Os fatos apurados configuram presunção legal de débito e ensejam o julgamento pela irregularidade das contas.

2. Ao optar por não comparecer aos autos, a responsável assume o ônus processual decorrente da condição de revel.

RELATÓRIO

Tratam os autos de tomada de contas especial (TCE) instaurada no âmbito da Caixa Econômica Federal (CAIXA), em decorrência de irregularidades em saques do FGTS, praticadas pela Sra. Fernanda Rebello de Almeida, no exercício do cargo de Gerente da entidade, Agência Santo André/SP.

2. Instruindo o feito, a Secretaria de Controle Externo em São Paulo (Secex/SP) analisou a irregularidade apurada na forma abaixo transcrita:

"2.2. Em cumprimento ao Despacho do Sr. Diretor de Divisão da 2ª DT, nos termos das delegações de competência conferidas pelas Portarias MIN-VC-Nº1, de 19/04/2005 e Secex/SP 11/2009, foi promovida a citação da Sra. Fernanda Rebello de Almeida , por meio dos Ofícios nºs 586/2011 - Peça 5; e 839/2011 - Peça 6. Como tais expedientes não conseguiram ser entregues à destinatária, foi repetida a citação pelo Edital nº 1.109/2011 - Peça 9.

2.3. Transcorrido o prazo regimental fixado, a responsável não apresentou suas alegações de defesa quanto às irregularidades verificadas nem efetuou o recolhimento do débito. Por isso, entendo que deva ser considerada revel, dando-se prosseguimento ao processo, de acordo com o art. 12, inciso IV, § 3º, da Lei nº 8.443/92."

3. Com base nas análises acima, a instrução da unidade técnica formulou proposta de encaminhamento no sentido de que: *"as presentes contas sejam julgadas* ***irregulares*** *e em débito a*

responsável abaixo relacionada, nos termos dos arts. 1º, inciso I; 16, inciso III, alínea 'd', e 19, caput, da Lei nº 8.443/92, considerando as ocorrências relatadas no subitem 2 a 7, da instrução de fls. 179 /181, condenando-a ao pagamento das importâncias especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas até a efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, para que comprove perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias ao cofre da Caixa Econômica Federal, nos termos do art. 23, inciso III, alínea 'a', da citada Lei, c/c o art. 165, inciso III, alínea 'a' do Regimento Interno/TCU:

***Responsável**: Fernanda Rebello de Almeida; CPF nº 259.557.538-42.*

Ocorrência: Irregularidades em saques de FGTS, praticadas pela Sra. Fernanda Rebello de Almeida, no exercício do cargo de Gerente da Caixa Econômica Federal, agência Santo André/SP.

***Normas Infringidas:** art. 70, parágrafo único, da CF/88; Decreto-Lei 200/67, art. 84, Decreto nº 93.872/86, e Lei nº 8.443/92, art. 8º.*

***VALORES HISTÓRICOS DO DÉBITO (R$): DATAS DE OCORRÊNCIA**:*

15.839,02 25/03/2004
10.563,32 26/04/2004
13.734,56 27/04/2004

Crédito de 314,65 16/02/2006"

4. O Diretor da 2ª Diretoria da Secex/SP opinou de acordo com a proposta de *"julgar desde logo irregulares as contas da responsável, nos termos do art. 202, § 6º, do RI/TCU, conforme detalhado à peça 3, de 16/03/2011, uma vez que a referida responsável não se manifestou, passando a operar contra si os efeitos da revelia, conforme estipula o art. 12, § 3º, da Lei 8.443/92"*.

5. Adicionalmente, propôs *"aplicar ao responsável a multa prevista nos arts. 19, caput e 57 da Lei 8443/92, bem como indicar as outras providências a seguir relacionadas, visto que este posicionamento tem sido adotado em diversos julgamentos deste Tribunal (Acórdãos nºs 359/2011, 604/2011, 1060/2011, 1130/2011, 1132/2011 e 1133/2011 - todos do Plenário)"*.

6. Em síntese, o Sr. Diretor da Secex/SP sugeriu o seguinte encaminhamento:

"3.1. julgar as presentes contas irregulares e em débito a responsável, Sra Fernanda Rebello de Almeida; CPF nº 259.557.538-42, condenando-a ao pagamento das importâncias abaixo indicadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculadas a partir das datas indicadas, até a efetiva quitação dos débitos, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas importâncias aos cofres da Caixa Econômica Federal:

Valor Histórico (R$) Data de Ocorrência
15.839,02 25/03/2004
10.563,32 26/04/2004
13.734,56 27/04/2004
Crédito de 314,65 16/02/2006

Ocorrência: Irregularidades em saques de FGTS, praticadas pela Sra. Fernanda Rebello de Almeida, no exercício do cargo de Gerente da Caixa Econômica Federal, agência Santo André/SP.

***Normas Infringidas:** art. 70, parágrafo único, da CF/88; Decreto-Lei 200/67, art. 84, Decreto nº 93.872/86, e Lei nº 8.443/92, art. 8º.*

3.2. aplicar à mencionada responsável, Sra Fernanda Rebello de Almeida, CPF nº 259.557.538-42, a multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443/92, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento da multa ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente acórdão, até a data do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

3.3. autorizar, desde logo, o pagamento das dívidas decorrentes em até 24 (vinte e quatro) parcelas mensais e consecutivas, caso solicitado, nos termos do art. 26 da Lei nº 8.443/1992 c/c o art. 217 do RITCU, fixando o vencimento da primeira parcela em 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, e o das demais a cada 30 (trinta) dias, devendo incidir sobre cada uma os encargos devidos, na forma prevista na legislação em vigor;

3.4. alertar a responsável, de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do art. 217, § 2º, do RITCU;

3.5. autorizar, desde logo, com fulcro no art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendida a notificação;

3.6. declarar a responsável, Sra Fernanda Rebello de Almeida, CPF nº 259.557.538-42, inabilitada para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, nos termos do art. 60 da Lei nº 8.443/92, pelo período de 5 (cinco) anos;

3.7. remeter cópia do presente Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o fundamentam, à Procuradoria da República no Estado de São Paulo, em conformidade com o artigo 209, § 6º, do RITCU, para a adoção das providências cabíveis;

3.8. dar ciência deste Acórdão à Caixa Econômica Federal e à responsável."

7. O Ministério Público junto ao Tribunal, representado pelo Procurador Sergio Ricardo Costa Caribé, pronunciou-se nos seguintes termos:

"A responsável foi devidamente citada, porém, não apresentou alegações de defesa nem promoveu o pagamento do valor devido.

A gravidade das irregularidades praticadas pela Sra. Fernanda Rebello de Almeida enseja não apenas a condenação em débito e a cominação da multa prevista no art. 57 da LO/TCU, mas também a aplicação da penalidade de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública.

Pelo exposto, este membro do MP/TCU manifesta concordância com a proposta constante da instrução de fl. 12, no sentido da irregularidade das contas, com imputação de débito, cominação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/92 e aplicação da pena de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública (art. 60 da Lei 8.443/92), sem prejuízo de que sejam adotadas as providências descritas nos subitens 3.3 a 3.5, 3.7 e 3.8 da manifestação do Sr. Diretor."

É o relatório.

VOTO

Cuida-se de tomada de contas especial (TCE) instaurada no âmbito da Caixa Econômica Federal (CAIXA), em decorrência de irregularidades em saques do FGTS praticadas pela Sra. Fernanda Rebello de Almeida (CPF: 259.557.538-42), quando no exercício do cargo de Gerente da Agência Santo André/SP-CAIXA.

2. O acima relatado mostra que, regularmente citada, a responsável permaneceu silente, não apresentando alegações de defesa nem recolhendo a importância devida, tornando-se revel para todos os efeitos, a teor do disposto no art. 12, § 3º, da Lei nº 8.443/1992. Diante disso, a revelia da responsável constitui fundamento jurídico que enseja sua condenação ao pagamento do débito apurado e, em consequência, o julgamento pela irregularidade das presentes contas.

3. Além da condenação ao pagamento do débito apurado, a gravidade das irregularidades praticadas pela Sra. Fernanda Rebello de Almeida enseja também a cominação da multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443/92 e a aplicação da penalidade de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública.

4. Com base nessas razões, manifesto-me de acordo com a proposta de mérito uniforme oferecida pela Secex/SP e pelo Ministério Público junto ao Tribunal, e tenho por irregulares as presentes contas, obrigando a responsável a restituir aos cofres da CAIXA, na forma da legislação em vigor, as importâncias especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminada até a efetiva quitação dos débitos, sem prejuízo das outras penalidades.

Por todo o acima exposto e considerado, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 21 de setembro de 2011.

VALMIR CAMPELO
Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 2506/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC-005.402/2011-5
2. Grupo I - Classe IV - Tomada de Contas Especial
3. Responsável: Fernanda Rebello de Almeida (CPF: 259.557.538-42), então gerente da Agência de Santo André/SP da CAIXA
4. Entidade: Caixa Econômica Federal (CAIXA)
5. Relator: Ministro Valmir Campelo
6. Representante do Ministério Público: Procurador Sergio Ricardo Costa Caribé
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo em São Paulo (Secex/SP)
8. Advogado constituído nos autos: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial (TCE) instaurada no âmbito da Caixa Econômica Federal (CAIXA), em decorrência de irregularidades em saques do FGTS praticadas pela Sra. Fernanda Rebello de Almeida (CPF: 259.557.538-42), quando no exercício do cargo de Gerente da Agência Santo André/SP-CAIXA.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. considerar, com fundamento no art. 12, § 3º, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de1992, revel a Sra. Fernanda Rebello de Almeida (CPF: 259.557.538-42);

9.2. julgar irregulares as contas da Sra. Fernanda Rebello de Almeida (CPF: 259.557.538-42), com base nos arts. 1º, inciso I, e 16, inciso III, alínea "c", da Lei nº 8.443, de 1992, **condenando-a,** nos termos dos arts. 19, **caput**, e 23, inciso III, alínea "a" da mesma lei, ao pagamento das quantias abaixo, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora a partir das respectivas datas até a efetiva quitação dos débitos, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove perante o Tribunal o recolhimento das referidas dívidas aos cofres da Caixa Econômica Federal (CAIXA), na forma da legislação em vigor:

Valor Histórico (R$) Data de Ocorrência
15.839,02 25/03/2004;
10.563,32 26/04/2004;
13.734,56 27/04/2004;
Crédito de 314,65 16/02/2006;

9.3. aplicar à Sra. Fernanda Rebello de Almeida (CPF: 259.557.538-42) a multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443, de 1992, no valor de R$ 5.000,00 (cinco mil reais), fixando-lhe, nos termos do art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno, o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove perante o Tribunal o recolhimento da referida quantia aos cofres do Tesouro Nacional, na forma da legislação em vigor;

9.4. autorizar, desde logo, o pagamento das dívidas decorrentes em até 24 (vinte e quatro) parcelas mensais e consecutivas, caso solicitado, nos termos do art. 26 da Lei nº 8.443/1992 c/c o art. 217 do Regimento Interno, fixando o vencimento da primeira parcela em 15 (quinze) dias, a contar do

recebimento da notificação, e o das demais a cada 30 (trinta) dias, devendo incidir sobre cada uma os encargos devidos, na forma prevista na legislação em vigor;

9.5. alertar a responsável, de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do art. 217, § 2º, do Regimento Interno;

9.6. autorizar, desde logo, com fulcro no art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendida a notificação;

9.7. declarar a responsável, Sra Fernanda Rebello de Almeida (CPF: 259.557.538-42), inabilitada para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, nos termos do art. 60 da Lei nº 8.443/92, pelo período de 5 (cinco) anos;

9.8. remeter cópia deste acórdão, bem como do relatório e voto que o fundamentam, à Procuradoria da República no Estado de São Paulo, em conformidade com o artigo 209, § 6º, do RITCU, para a adoção das providências cabíveis; e

9.9. dar ciência deste acórdão à Caixa Econômica Federal e à responsável.

10. Ata n° 39/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/9/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2506-39/11-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Augusto Nardes (na Presidência), Valmir Campelo (Relator), Walton Alencar Rodrigues, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO NARDES
Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)
VALMIR CAMPELO
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO II – CLASSE I – Plenário
TC 008.122/2001-8.
Apensos: TC 015.716/2006-4, TC 015.531/2004-3.
Natureza: Recurso de Revisão.
Órgão: 6º Batalhão de Engenharia de Construção – BEC (00.394.452/0036-25)
Recorrente: Ministério Público junto ao TCU.
Responsáveis: Aristomendes Rosa Barroso Magno (CPF 415.836.987-87); Ipiranga Asfaltos S.A. (CNPJ 59.128.553/0001-77); Francisco Solidon Pereira-ME - Empreiteira Monte Oreb (CNPJ 84.041.391/0001-82); Engemar - Comércio, Construção e Serviço Ltda. (CNPJ 01.963.310/0001-74); I. Rombaldi - H. R. Comercial; (CNPJ 03.909.722/0001-51); Manaus Auto Peças Ltda. (CNPJ 04.670.972/0001-44); Marcelo Geber da Silva (CPF 052.226.087-00); Mauro Silva Fernandes (CPF 920.647.281-04); R C Projetos e Construções Ltda. (CNPJ 18.265.702/0001-62); Transtec - Transporte, Terraplanagem e Comércio Ltda. (CNPJ 01.319.212/0001-07).

Advogado constituído nos autos: não há.

SUMÁRIO: RECURSO DE REVISÃO INTERPOSTO PELO MP/TCU. CONTAS DO EXERCÍCIO DE 2000 DO 6º BEC. REABERTURA DAS CONTAS. ANÁLISE DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA E DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA APRESENTADAS PELOS RESPONSÁVEIS. CONHECIMENTO. PROVIMENTO PARCIAL. CONTAS REGULARES COM RESSALVA E QUITAÇÃO PLENA. CIÊNCIA AOS INTERESSADOS.

RELATÓRIO

Tratam os autos de recurso de revisão (fls. 1 e 2, anexo 1), interposto pelo Ministério Público junto ao TCU, sob a lavra do Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico, contra o Acórdão proferido pela Primeira Câmara, Sessão de 30/7/2002, por meio da Relação nº 42/2002, do Gabinete do Ministro Augusto Sherman Cavalcanti, inserida na Ata nº. 25/2002, que julgou regulares as contas do 6º Batalhão de Engenharia de Construção – 6º BEC, relativas ao exercício de 2000.

2. Adoto em meu relatório a instrução da Serur (fls. 633/688 – vol. 3 do anexo 1), com os ajustes de forma que julgo necessários:

"2. O MP/TCU fundamenta sua pretensão recursal nas constatações do TC 010.065/2003-3 (Levantamento de Auditoria, convertido em Tomada de Contas Especial, por meio do Acórdão 1.618/2003-TCU-Plenário) e do TC 015.531/2004-3 (TCE instaurada no âmbito da Secretaria de Economia e Finanças do Ministério da Defesa – SEF/MD), constatações essas atinentes a irregularidades ocorridas no âmbito do 6º Batalhão de Engenharia e Construção – 6º BEC, com repercussão sobre o Exercício de 2000, motivo pelo qual pretende o MP/TCU sejam reabertas estas contas (TC 008.122/2001-8), para tornar insubsistente o Acórdão recorrido, examinar os fatos, oportunizar contraditório e ampla defesa e, ao final, julgar irregulares as contas do 6º BEC, com imputação de débito e aplicação de multa aos responsáveis.

Admissibilidade:

3. Reitera-se o exame preliminar de admissibilidade (fls. 3/4), ratificado pelo Exmo. Ministro-Relator (fl. 5), que concluiu pelo conhecimento do recurso, com fundamento no art. 35, inciso III, da Lei 8.443/92, eis que preenchidos os requisitos de admissibilidade aplicáveis à espécie.

Histórico:

4. Preliminarmente, esta Secretaria promoveu, na forma proposta às fls. 14/17, a citação e audiência dos recorridos por meio dos Ofícios de fls. 19/39 e respectivas reiterações por prorrogação de prazo, oportunizando aos responsáveis o contraditório e a ampla defesa quanto ao pedido do MP de reabertura das contas.

5. Apresentaram **contra-razões**: IPIRANGA Asfaltos (representada por John Peter Berglund; fls. 79/88), José Maria Baeta Teixeira, proprietário da empresa RC Projetos e Construções (fls. 126/127), Marcelo Geber da Silva (fl. 149), Mauro Silva Fernandes (fl. 157), Marco Antônio Vanni (fls. 159/178), Cesar Duarte dos Santos (fls. 335/337 e 339/345), Francisco Solidon Pereira, proprietário da empreiteira MONTE OREB (fls. 351/352 e 361/362), Ana Christina Coelho Salcides, proprietária da empresa ENGEMAR (fls. 363/364), Franklin dos Santos Santana, sócio-gerente da empresa TRANSTEC (fl. 365), Itacir Rombaldi, responsável pela empresa I. ROMBALDI (fls. 366/367), Nider Romero, sócio-gerente da empresa Manaus Auto Peças (fls. 368/369), Rogério Ferreira (fls. 370/386), Lauro Fernandes de Oliveira Júnior (fls. 387/391), e Aristomendes Rosa Barroso Magno (fls. 392/414).

6. Em seguida, foi verificado, em caráter preliminar, se, de fato, havia justa causa na imputação dos fatos com relação aos responsáveis arrolados (fls. 499 a 505), tendo em vista o fato de que a responsabilização proposta no TC 015.531/2004-3 (TCE instalada no âmbito do Ministério da Defesa) ainda não havia sido objeto de maior análise no âmbito desta Corte.

7. Naquela oportunidade, constatou-se que, em relação aos Srs. Rogério Ferreira, Francisco Willian Azevedo Costa, Lauro Fernandes Oliveira Júnior e César Duarte dos Santos, não havia nexo de

causalidade entre suas condutas e as ocorrências imputadas. Com isso, propôs-se, em preliminar (fl. 505), que se indeferisse liminarmente a reabertura das contas com relação a esses responsáveis. Tal proposta, com o acolhimento do MP/TCU (fl. 507), foi acatada pelo Exmo. Ministro-Relator Valmir Campelo, o qual reencaminhou os autos para esta Serur para prosseguimento do feito.

8. Conforme instrução de fls. 509 a 523, após verificar que os ofícios de citação anteriores não haviam sido direcionados às pessoas jurídicas beneficiadas com os recursos federais, bem como erro na indicação do débito referente à empresa TRANSTEC, esta Secretaria de Recursos promoveu novas citações de 6 (seis) fornecedores, por meio dos Ofícios 1.294 a 1.299 (fls. 599/622), com vistas ao saneamento dos autos (itens 5 a 9 daquela instrução).

9. Diante dessas **novas citações**, apresentaram **contra-razões** apenas 3 (três) fornecedores, quais sejam, I. ROMBALDI (fls. 544/545), IPIRANGA ASFALTOS S/A (fls. 550/558) e MANAUS AUTO PEÇAS (fls. 563/564).

10. Mantiveram-se silentes FRANCISCO SOLIDON PEREIRA ME (empreiteira MONTE OREB), ENGEMAR – COMÉRCIO, CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS LTDA. e TRANSTEC – TRANSPORTE, TERRAPLENAGEM E CONSTRUÇÃO LTDA., citadas por meio dos Ofícios 1.294, 1.298 e 1.299, respectivamente.

11. Caracterizada a **revelia** em relação a estas três últimas sociedades empresárias, impõe-se o regular processamento do feito mediante a análise das informações anteriormente prestadas por seus representantes legais em conjunto com as alegações de defesa dos responsáveis solidários e os demais documentos acostados aos autos.

12. Destaque-se que, nada obstante os Ofícios 1.294 a 1.299 (fls. 599/622) haverem descrito as irregularidades e quantificado os débitos corretamente em relação aos seus destinatários, fizeram referência, **equivocadamente**, no bojo de seu texto, a uma suposta responsabilidade solidária das sociedades empresárias e empresários individuais entre si, em relação a um mesmo débito.

13. Observo, contudo, que essa **falha formal** não trouxe qualquer prejuízo às defesas apresentadas pelos fornecedores, haja vista que os Ofícios de Citação a eles endereçados somente mencionam os débitos pelos quais são efetivamente responsáveis.

14. **Conclui-se**, dessa forma, pela validade das citações e audiências promovidas pela Serur, sendo desnecessária a sua repetição. Feitas essas considerações iniciais, passo à análise de mérito.

Mérito:

a) Critério de **Responsabilização** em Débito:

15. Considerando o indeferimento liminar de reabertura das contas de 2000 (TC 008.122/2001-8) em relação a alguns responsáveis, observa-se que o critério de responsabilização em débito foi similar ao adotado no TC 008.638/2002-3 (contas de 2001).

16. Nesse contexto, foram chamados em solidariedade pelos débitos referentes aos pagamentos irregulares efetuados no exercício de 2000:

a) o ordenador de despesa **Aristomendes** Rosa Barroso Magno, ex-comandante do 6º BEC, em virtude de autorizar os pagamentos com prévio conhecimento da liquidação irregular das despesas referentes a materiais não entregues ou serviços não executados;

b) os funcionários responsáveis pelo atesto de recebimento dos materiais/serviços nas notas fiscais [formalização da liquidação da despesa], Srs. Mauro Silva Fernandes ou Marcelo Geber da Silva;

c) os fornecedores [empresários individuais ou sociedades empresárias] que receberam pagamentos antecipados por materiais não entregues ou serviços não executados; e

d) algumas pessoas físicas.

b) Análise das **alegações de defesa** apresentadas pelos Srs. Mauro Silva Fernandes e Marcelo Geber da Silva:

17. **Argumento.** O Sr. **Mauro Silva Fernandes**, tenente à época dos fatos, apresentou **alegações de defesa** (fls. 157, an. 1) à citação promovida por meio do Ofício TCU/Serur 300/2006 (fl. 22, an. 1), informando o que segue:

"a. as compras eram realizadas de acordo com a legislação vigente e todas as modalidades de licitação respeitavam os limites legais, os editais eram elaborados pela Base Administrativa e ***as***

modalidades superiores a carta convite foram submetidas à aprovação da Assessoria Jurídica do 2º Grupamento de Engenharia de Construção.

b. (...) ***os insumos adquiridos*** *através das licitações* ***eram entregues diretamente nos locais das obras, conforme previsto nos editais, onde eram recebidos pelos seus comandantes, os quais informavam sobre o seu recebimento ao batalhão através dos meios de comunicação existentes no local ou através do Comandante do Batalhão e seu Estado-Maior*** *que realizavam visitas/inspeções aos locais das obras. Devido às características de alguns insumos, a Base Administrativa formalizava contratos de fiel depositário com os fornecedores" (Original sem grifo).*

18. O Sr. **Marcelo Geber da Silva**, tenente àquela época, prestou esclarecimentos às fls. 149 do anexo 1.

19. **Preliminarmente**, aduziu que não foi ouvido até então e não tomou conhecimento dos fatos que deram origem ao processo. Ao final, requereu o **envio de cópia dos autos**, bem como a prorrogação do prazo inicialmente concedido para alegações de defesa por, no mínimo, 60 (sessenta) dias.

20. No **mérito**, alegou ser difícil recordar todos os fatos ocorridos há mais de 5 (cinco) anos de sua **citação** (fl. 28, an. 1) e **audiência**; que foi designado, temporariamente, para o cargo de chefe da seção técnica, era **inexperiente** e, portanto, não houve preocupação nem orientação para que guardasse as documentações da época por tanto tempo; que **as obras** mencionadas nos Ofícios de citação e de audiência **foram concluídas** e acreditava estar em pleno funcionamento. Logo, não haveria dano ao erário.

21. **Análise**. De início, ressalte-se o regular processamento do feito, mediante as devidas citações e audiências dos responsáveis pelos atestos de recebimento nas notas fiscais [formalização da liquidação das despesas].

22. O contraditório e a ampla defesa foram assegurados nos presentes autos. Logo, não prospera a **preliminar** arguida pelo Sr. Marcelo no sentido de que não foi ouvido até então e não tomou conhecimento dos fatos que deram origem ao processo.

23. Com efeito, o Tribunal comunicou ao Sr. Marcelo Geber que o Ministro-Relator deferiu o pedido de prorrogação de prazo formulado nos autos, conforme Ofício TCU/Serur 543, de 6/9/2006 (fl. 312, an. 1, vol. 1).

24. Observe-se que não lhe foi enviada cópia dos autos, conforme requereu. Nada obstante, não houve cerceamento do seu direito de defesa, uma vez que o Tribunal disponibilizou a consulta dos autos no seu domicílio à época da citação e da audiência. Entretanto, o responsável não apresentou quaisquer outros documentos ou informações até a presente data.

25. Além disso, cabe ao administrado e não à Administração arcar com as despesas das cópias reprográficas ou da digitalização dos autos. Adiante, passo à análise do mérito.

26. No **mérito**, não merecem ser acolhidos os argumentos apresentados pelo Sr. Marcelo Geber no sentido de que era **inexperiente** e que **acreditava que as obras teriam sido concluídas**, a uma porque a inexperiência não exclui a responsabilidade do militar, a duas porque há provas nos autos de que várias obras restaram inacabadas no prazo determinado.

27. Ademais, ressalta-se que é fato que um Oficial das Forças Armadas somente adquire sua patente após receber treinamento adequado e especializado em escola de formação nas mais diversas áreas.

28. Além disso, ainda que todas as obras tivessem sido concluídas em tempo hábil, a comprovação da regular aplicação dos recursos não se exaure com a simples execução física. É necessário comprovar que as obras foram realizadas com os recursos que lhe foram destinados (nexo causal).

29. Todavia, malgrado as considerações acima, no **mérito**, entendo presente a excludente de culpabilidade *"obediência hierárquica"*, que aproveita a ambos os militares, conforme exposto a seguir.

30. De início, observe-se que os argumentos trazidos pelo Sr. Mauro Silva Fernandes coincidem com os demais documentos e alegações de outros responsáveis nos autos, no sentido de que, em virtude de circunstâncias afetas à remota localidade onde se encontrava o 6º BEC e suas respectivas operações, o *modus operandi* para a liquidação das despesas nas obras geridas era peculiar.

31. Dessa forma, parece compatível a afirmação do Sr. Mauro Silva de que ele e o Sr. Marcelo Geber **não realizavam de fato a liquidação das despesas**, mas formalizavam essa etapa no almoxarifado

do 6º BEC, localizado fisicamente na capital Boa Vista/RR, após serem comunicados pelo comandante do Batalhão que determinados materiais ou serviços teriam sido, respectivamente, entregues ou executados nas obras.

32. **Como será visto adiante**, a execução dos convênios era realizada a vários quilômetros de distância do 6º BEC, onde trabalhavam os militares mencionados, e ficou acordado com os fornecedores que os materiais seriam entregues diretamente nas obras.

33. Assim sendo, para que aqueles militares realizassem de fato a liquidação das despesas, seria necessário um constante deslocamento físico a cada entrega de material ou execução de serviço em várias localidades distantes de sua sede – Manaus/AM, São Gabriel da Cachoeira/AM, Pacaraima/RR, o que acarretaria gastos significativos e desnecessários aos cofres públicos com diárias e passagens.

34. Entendo que em virtude das circunstâncias peculiares que permeia as operações do 6º BEC, na Região Norte do Brasil, não seria razoável exigir esse tipo de conduta dos Srs. Mauro Silva e Marcelo Geber. O deslocamento físico desses militares até as respectivas obras antes da efetivação do atesto de recebimento nas notas fiscais não se mostrava o procedimento mais econômico.

35. Quanto à questão da "obediência hierárquica", cabe ressaltar que o Cel. Aristomendes Barroso Magno assumiu toda a responsabilidade pela prática das irregularidades em depoimento durante IPM (fls. 280, vol. 1), conforme registrado no Relatório de TCE (fls. 3359, vol. 16, TC 015.531/2004-3).

36. Além disso, ressalta-se que as comunicações do Cel. Barroso Magno tinham fé pública e, portanto, não havia motivos para os subordinados ponderarem as decisões do ex-comandante. Trata-se, portanto, da *"obediência hierárquica"*, um dos pilares do militarismo.

37. Do exposto, entende-se presente a excludente de culpabilidade consubstanciada na *"obediência hierárquica"*, e **conclui-se** que devem ser **acolhidas** as alegações de defesa apresentadas por Mauro Silva Fernandes e as alegações de defesa e as razões de justificativa apresentadas por Marcelo Geber da Silva, relativas às contas do exercício de 2000.

c) Análise das **razões de justificativa** apresentadas pelos Srs. Aristomendes Rosa Barroso Magno, Marcelo Geber da Silva e Marco Antônio Vanni:

c.1) Disposições Gerais:

38. Os militares em epígrafe foram ouvidos em Audiência em face das seguintes irregularidades: fracionamento de despesas, desvio de finalidade e pagamento antecipado.

39. Pelas mesmas razões expostas na análise supra [alínea 'b'], entendo que essas irregularidades são de responsabilidade exclusiva do ordenador de despesas Aristomendes Rosa Barroso Magno, sem prejuízo das considerações abaixo.

c.2) Sr. Mauro Silva Fernandes, tenente à época dos fatos.

40. **Argumento**. Não há.

41. **Análise**. Compulsando os autos, não se verifica nenhum Ofício de Audiência endereçado ao Sr. Mauro Silva Fernandes, responsável pelo atesto de recebimento na maioria das notas fiscais pagas no exercício de 2000. Ressalta-se que, em item anterior, propôs-se a **exclusão** de sua responsabilidade.

42. Dessa forma, caso o Tribunal entenda de modo diverso da proposta de encaminhamento desta instrução, seria necessária, preliminarmente ao julgamento do mérito, a sua oitiva apenas quanto aos *"pagamentos antecipados"* feitos aos fornecedores.

43. Quanto às demais irregularidades (*fracionamento de despesas* e *desvio de finalidade*), pelas razões anteriormente expostas, entende-se que estão restritas à esfera de responsabilidade do ex-comandante do Batalhão, Cel. Barroso Magno, as quais serão abordadas oportunamente.

c.3) Sr. Marcelo Geber da Silva, tenente à época dos fatos.

44. As informações prestadas pelo Sr. Marcelo Geber da Silva foram analisadas na alínea anterior, quando se propôs a **exclusão** de sua responsabilidade pelas razões devidamente explicitadas.

c.4) Sr. Marco Antônio Vanni, capitão à época dos fatos.

45. **Argumento**. Apresentou razões de justificativa e documentos às fls. 159/248, do anexo 1. **Preliminarmente,** alegou prejuízo ao seu direito de defesa, haja vista o tempo decorrido entre a execução das obras e a sua citação, bem como a distância de mais de cinco mil quilômetros de seu domicílio atual

aos locais das obras, o que o impediu de juntar mais documentos aos autos, além dos acostados às fls. 179/248 do anexo 1 (fl. 178).

46. **Análise**. Entende-se que a **preliminar** em questão não se sustenta, vez que o contraditório e a ampla defesa foram respeitados nos presentes autos.

47. Com efeito, o Sr. Marco Antônio Vanni requereu prorrogação de prazo por 60 (sessenta) dias em 10/7/2006 (fls. 142/143). O pedido foi deferido pelo Ministro-Relator em 17/8/2006 e, após protocolizar suas razões de justificativa em 18/8/2006, o responsável não apresentou quaisquer outros documentos até o momento.

48. **Argumento**. Ainda em sede **preliminar**, aduziu que a correta delimitação de sua acusação estaria cingida à irregularidade *"pagamentos antecipados"* relativos a algumas Notas Fiscais das obras do aeródromo de BV-8 em Pacaraima e do Pelotão Especial de Fronteira (PEF) de Uiramutã (fl. 160).

49. **Análise**. De fato, conforme anteriormente explicitado, as irregularidades *"fracionamento de despesas"* e *"desvio de finalidade"* estão vinculadas aos atos de gestão do ex-comandante do 6º BEC. Compulsando os autos, não se verifica nexo causal entre as condutas do Sr. Vanni e aquelas irregularidades.

50. Dessa forma, deve ser acolhida a preliminar arguida, ante a ausência de nexo causal entre as condutas do Sr. Vanni e aquelas irregularidades. Passo, a seguir, à análise do mérito referente à irregularidade *"pagamentos antecipados"*.

51. **Argumento**. No **mérito**, após fazer algumas considerações acerca do Programa Calha Norte e do Programa da Infra-Estrutura Aeroportuária (fls. 161/163), asseverou, em síntese, que o contingenciamento de despesas e a inscrição dos valores em restos a pagar acarretam, na prática, atrasos nos pagamentos aos fornecedores de bens e serviços, notadamente nas obras realizadas na Amazônia (fls. 163/165).

52. Alegou, ainda, que diversas empresas da construção civil não sobreviveriam a essa sistemática, em virtude das suas despesas correntes mensais.

53. Citou jurisprudência deste Tribunal acerca do impacto do contingenciamento na gestão pública e a importância dos programas desenvolvidos, bem como destacou que, no exercício de 2000, houve *"um dos maiores contingenciamentos da história da administração pública"* (fls. 165/171).

54. Quanto às Notas Fiscais 113, 449 e 707, referentes a serviços prestados na obra de pavimentação do aeródromo de BV-8 (fls. 199, 201 e 202), não apresentou outros argumentos de defesa além daqueles acima transcritos.

55. No que respeita à Nota Fiscal 445, referente a serviços de infra-estrutura em PNR de oficiais, subtenentes e sargentos [obra de construção do PEF de Uiramutã], alegou, complementarmente, o que segue.

56. Esses serviços destinavam-se à realização de trabalhos preliminares de terraplenagem para a instalação de residências de militares naquela região, englobando desmatamento, limpeza de terreno, transporte de material, etc.

57. O defendente alega que a Equipe de Auditoria elaborou raciocínio indutivo equivocado, no sentido de que teria havido pagamento antecipado porque a quantidade de dias (33) entre o empenho e o pagamento seria insuficiente para a conclusão dos serviços.

58. Mencionou que o PEF de Uiramutã dista mais de 300 (trezentos) quilômetros da capital Boa Vista e que houve um custo considerável de mobilização e desmobilização. Quanto ao prazo de 33 (trinta e três) dias, asseverou que seriam mais do que suficientes para a realização dos trabalhos (fls. 171/172).

59. Requereu, como excludentes de culpabilidade, a obediência hierárquica, a boa-fé e a relativização do Princípio da Legalidade pelo Princípio do Interesse Público (fl. 172/178).

60. **Análise**. De início, destaco que os problemas administrativos elencados pelo Sr. Vanni não autorizam nenhum gestor a descumprir a legislação vigente que proíbe a efetivação de pagamentos antecipados (art. 62 da Lei 4.320/64, art. 65, inciso II, alínea 'c', da Lei 8.666/93 e art. 38 do Decreto-lei 93.872/86).

61. Além disso, não cabe ao gestor (executor da lei) conferir tratamento diferenciado aos administrados em contrariedade às determinações do legislador ordinário, as quais, em última análise, representam a vontade popular.

62. Em síntese, não há, regra geral, interesse público na realização de pagamentos antecipados a fornecedores dos órgãos e entidades da Administração Pública. Dessa forma, não seria possível reconhecer a boa-fé alegada diante da supremacia de um interesse público inexistente.

63. Nada obstante, como alegou o responsável, quanto à Nota Fiscal 445 (fl. 200) **não há provas** nos autos da realização de pagamentos antecipados pelos serviços ali discriminados, mas tão somente uma **opinião** da equipe de auditoria no sentido de que o tempo decorrido entre o empenho e o pagamento era insuficiente para a sua efetiva realização.

64. Como não há nos autos o detalhamento da metodologia utilizada pela equipe de auditoria para embasar a sua opinião, pautada em dados objetivos e técnicos, e esta Secretaria não dispõe de elementos para ratificá-la ou rejeitá-la, entendo que, por **ausência de provas**, devem ser acolhidas suas razões de justificativa do Sr. Vanni quanto à referida Nota Fiscal 445.

65. Quanto às Notas Fiscais 113, 449 e 707, referentes a serviços prestados na obra de pavimentação do aeródromo de BV-8 (fls. 199, 201 e 202), o responsável não contesta a ocorrência dos pagamentos antecipados. Todavia, entendo presente uma das excludentes de culpabilidade invocadas, qual seja, a "*obediência hierárquica"*, semelhantemente ao explicitado na análise do item "b" do presente parecer.

66. Por essa mesma razão, propôs-se o acolhimento das justificativas e das alegações de defesa apresentadas pelos demais militares em serviço no Almoxarifado do 6º BEC à época dos fatos.

67. Dessa forma, conclui-se ser necessário afastar a responsabilidade do recorrente quanto aos pagamentos antecipados ocorridos no exercício de 2000.

c.5) Coronel **Aristomendes Rosa Barroso Magno**, ex-comandante.

c.5.1) Pagamentos antecipados:

68. **Argumento**. Em relação à primeira irregularidade, o Cel. Aristomendes aduziu que os pagamentos antecipados foram efetuados para viabilizar a execução dos contratos (fl. 403).

69. Alegou, ainda, que os pagamentos antecipados seriam permitidos, em **caráter excepcional**, *"desde que apresentada garantia bastante para assegurar o risco assumido pelo Poder Público"* (fl. 403).

70. Ao final, complementou que *"foram colhidas junto aos fornecedores/executantes contratados garantias para a execução dos serviços, na forma de contratos acessórios e juntados aos presentes autos"* (fl. 405).

71. Asseverou que **a regra de mercado** (art. 15, inciso III) para o fornecimento de bens e serviços **para a Amazônia brasileira é o pagamento antecipado**, sob pena de inviabilizar os empreendimentos ou provocar um aumento considerável nos preços ofertados (fl. 403).

72. Informou que as micro e pequenas empresas não teriam capacidade para suportar *"os ônus decorrentes dos contratos empenhados, processados e inscritos em restos a pagar"* e, portanto, os pagamentos antecipados, na prática, permitiram ampla participação daquelas (fl. 404).

73. Fundamentou seus atos de gestão no bom senso, na razoabilidade e na necessidade de realização dos empreendimentos em região inóspita. Que, naquela região, *"somente é possível realizar obras entre os meses de setembro a abril, o que se denomina vulgarmente de período produtivo"*, o que justificaria os pagamentos antecipados (fl. 404). E mais:

"(...) para evitar o término do exercício orçamentário e, dessa forma a devolução dos recursos e a não realização das obras, que somente poderiam sê-lo no próximo período produtivo, foram efetuadas as contratações e promovidos os pagamentos antecipados" (fls. 404/405).

74. Concluiu, assim, que *"foram as circunstâncias naturais da região que forçaram a promoção dos pagamentos antecipados, como condição para viabilizar que os empreendimentos fossem devidamente executados"* (fl. 405).

75. Suscitou, como **excludente de culpabilidade**, a ***"obediência hierárquica"***, haja vista que, por meio do Fax 871-E4/2º GEC, de 24/11/2000, *"o Departamento de Engenharia de Construção* ***determinou o empenho*** *dos saldos existentes do Programa Calha Norte (...)"* (fl. 405, Original sem grifo).

76. **Análise**. Inicialmente, observe-se que alguns pagamentos antecipados, como os acima analisados (NF 445, 113, 449 e 707), não ensejaram qualquer prejuízo, segundo o relatório da Equipe de Auditoria.

77. No **mérito**, a questão de fundo se resolve na constatação de que a falha ocorrida não pode ser afastada pelos motivos que passo a expor.

78. Em relação ao **Fax 871-E4** do 2º Grupamento de Engenharia e Construção, de 24/11/2000 (fl. 434, an. 1, vol. 2), observe-se que **não autorizava nem determinava** a efetivação de pagamentos antecipados por serviços ainda não prestados, fato que, por si só, afasta a tese da *"obediência hierárquica"*.

79. De fato, o que o referido documento **recomenda** é o empenho da despesa para viabilizar a futura inscrição do crédito orçamentário em restos a pagar.

80. Nos termos do art. 36, da Lei 4.320/64, *"consideram-se Restos a Pagar as despesas empenhadas mas não pagas até o dia 31 de dezembro distinguindo-se as processadas das não processadas"*.

81. É do conhecimento geral que o **empenho** representa apenas o primeiro dos três estágios de realização da despesa pública [empenho, liquidação e pagamento]. Trata-se de reserva do *quantum* necessário ao futuro pagamento e com este não se confunde.

82. Conforme dispõe o art. 58 do mesmo diploma legal, *"o empenho de despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição"*. Já o pagamento antecipado ocorre em período posterior ao empenho e está vinculado a uma inversão das fases de liquidação e pagamento.

83. Ressalta-se que não basta a alegação de que os pagamentos antecipados decorreram de *"circunstâncias naturais da região"*, já que não há respaldo legal para proceder da maneira supracitada, ainda que se adote uma interpretação extensiva do inciso III, art. 15, da Lei 8.666/93.

84. Com efeito, não há permissivo constitucional ou legal que confira às micro e pequenas empresas tratamento diferenciado para recebimento antecipado pela execução de obras e serviços públicos, nem mesmo em uma região como a Amazônica.

85. Nesse sentido, destaca-se que pela inteligência do art. 146, inciso III, alínea 'd' da Constituição Federal, cabe à **lei complementar** estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária, especialmente sobre *"definição de tratamento diferenciado e favorecido para as microempresas e para as empresas de pequeno porte"*.

86. Nesse contexto, foi editada a Lei Complementar 123, de 14/12/2006, que instituiu o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, estabelecendo normas gerais relativas ao tratamento diferenciado e favorecido que lhes é dispensado.

87. Ocorre que o referido diploma legal não autoriza a percepção de pagamento antecipado em face da contratação para a realização de obras e serviços públicos. Se o Poder Legislativo assim não o quis, não cabe ao gestor proceder *contra legem*, por mais altruísta que seja o seu motivo.

88. Ademais, nenhum fornecedor, independentemente de seu tipo empresarial (empresário individual, sociedade empresária ou sociedade simples) ou porte (micro, pequena, média ou grande empresa), poderia alegar desconhecimento dos ônus decorrentes dos contratos firmados com o Poder Público, incluindo a possibilidade de o crédito orçamentário ser empenhado e inscrito em restos a pagar caso não seja pago até o final do exercício financeiro.

89. Do acima exposto, **conclui-se** que os argumentos apresentados pelo Sr. Aristomendes Rosa Barroso Magno não podem elidir integralmente a irregularidade atinente aos pagamentos antecipados no exercício de 2000, devendo ser parcialmente acolhidas as suas razões de justificativa quanto ao ponto em questão, sem prejuízo de apresentação de proposta de **alerta, que possui caráter** corretivo.

c.5.2) Fracionamento de despesas:

90. **Argumento**. Quanto ao *"fracionamento de despesas"*, o Cel. Barroso Magno prestou esclarecimentos às fls. 400/403, an. 1, vols. 1 e 2. **Preliminarmente**, alegou ter sido eivada de subjetividade e tecnicamente equivocada a auditoria realizada nos autos do TC 015.531/2004-3, impondo-se a sua nulidade (fls. 392/397, an. 1, vol. 1).

91. **Análise.** A preliminar arguida, não obstante sua repercussão sobre a responsabilização do recorrente, não pode, de pronto, ser aceita. Nesse sentido, a condenação imposta pelo TCU obedece o princípio da independência das instâncias e está fundamentada em procedimento que vai além da Tomada de Contas Especial da qual se originou.

92. Assim, é fruto da análise aprofundada dos documentos recebidos, sendo que o mérito das conclusões exaradas naqueles autos, referente às irregularidades verificadas com reflexo nas presentes contas, será pontualmente analisado.

93. Em resumo, a discordância do defendente em relação àquelas conclusões não acarreta a nulidade da auditoria realizada. Entretanto, tendo em vista o fato de que as conclusões da Corte de Contas foram aparentemente influenciadas pelos entendimentos inicialmente expostos na TCE em questão, faz-se necessário proceder, durante a análise do mérito dos itens abaixo expostos, algumas considerações sobre a questão ora levantada.

94. **Argumento**. No **mérito**, afirmou que a metodologia utilizada pela Equipe de Auditoria foi equivocada. Mencionou que as modalidades de licitação são definidas com base em dois critérios, quais sejam: a natureza do objeto a ser contratado e o seu valor estimado.

95. Com fundamento no art. 23, §§ 1º e 2º, da Lei 8.666/93, asseverou que a divisão do objeto da licitação amplia a competitividade do certame, o que acarreta a probabilidade de se obter propostas mais vantajosas para a Administração (economicidade). Assim, o parcelamento do objeto é dever do administrador público. Colacionou jurisprudência do TCU nesse sentido.

96. Na hipótese de parcelamento do objeto, afirmou que, embora a regra geral seja a de que cada uma das parcelas deva ser licitada de acordo com a modalidade aferida para o todo, o art. 23, § 5º, da Lei Geral de Licitações **permite** que *"a contratação tome por base o valor isolado da parcela"* (fls. 401/402).

97. Segundo o defendente, JOSÉ CRETELLA JÚNIOR admite o **fracionamento** para *"as **parcelas** de natureza específica que possam ser executados por pessoas ou empresas de especialidade diversa da do executor da obra ou do serviço"* (fl. 402, Original sem grifo).

98. Em seguida, justificou a necessidade de se promover o *"parcelamento do objeto"*, bem como reiterou que seria possível o *"fracionamento de despesa"* considerando, como referência para definir a modalidade de licitação, o valor de cada parcelamento e não o valor global do objeto licitado (fls. 402/403).

99. Ao final, alegou que, na maioria das situações, as aquisições foram **imprevisíveis**. Regra geral, os convênios previam a aquisição de materiais e a execução direta pelo 6º BEC (art. 6º, VII, da Lei 8.666/93).

100. Portanto, como a contratação dos fornecedores para a execução dos serviços foi imprevisível, a modalidade de licitação teria que ser definida com base no valor do serviço isoladamente considerado.

101. Além disso, as aquisições foram **específicas**, vez que não estavam ligadas a um *"complexo"* que fora dividido. Portanto, o procedimento teria sido lícito, sem a ocorrência de fracionamento de despesa (fl. 403).

102. **Análise**. No **mérito**, o defendente parece cometer equívoco de interpretação da legislação que rege a matéria, razão pela qual seus argumentos não merecem provimento.

103. O *"parcelamento do **objeto**"* (art. 23, § 1º, da Lei 8.666/93) não se confunde com o *"fracionamento de **despesa**"*. São institutos distintos. Aquele é lícito e, quando possível, é dever do gestor, enquanto este configura irregularidade.

104. Por oportuno, alerte-se que a doutrina colacionada pelo defendente à fl. 402, da lavra de JOSÉ CRETELLA JÚNIOR, refere-se ao *"parcelamento do **objeto**"* e não ao *"fracionamento de **despesa**"*, conforme interpretação do recorrente.

105. Não há controvérsia nos presentes autos de que o *"parcelamento"* é obrigatório quando o objeto da contratação tiver natureza divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto a ser licitado.

106. Entretanto, *"ao efetuar o parcelamento previsto no art. 23, § 1º, da Lei 8.666/93, deve-se atentar para a preservação da modalidade licitatória pertinente à **totalidade** do objeto parcelado, conforme preconizado nos §§ 2º e 5º do citado dispositivo legal"* (Acórdão 1.089/2003 – Plenário, Original sem grifo).

107. Já o *"fracionamento de despesa"* é **vedado** pelo § 5º do art. 23 da referida Lei de Licitações, restando configurado quando se divide a **despesa** com a finalidade de se utilizar modalidade de licitação menos rigorosa do que a determinada para a **totalidade do valor do objeto** a ser licitado. Aqui reside o debate.

108. Diferente do alegado, o referido dispositivo **não permite** que *"a contratação tome por base o valor isolado da parcela"*, senão vejamos:

*"Lei 8.666/93, art. 23, § 5o É vedada a utilização da modalidade "convite" ou "tomada de preços", conforme o caso, para **parcelas** de uma mesma obra ou serviço, ou ainda para obras e serviços da mesma natureza e no mesmo local que possam ser realizadas conjunta e concomitantemente, sempre que o **somatório de seus valores** caracterizar o caso de "tomada de preços" ou "concorrência", respectivamente, nos termos deste artigo, exceto para as parcelas de natureza específica que possam ser executadas por pessoas ou empresas de especialidade diversa daquela do executor da obra ou serviço" (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994).*

109. Portanto, sempre que o gestor decidir realizar uma licitação com mais de um item ou mais de uma licitação para o mesmo objeto (parcelamento do objeto), deverá respeitar a modalidade referente ao valor global do objeto a ser licitado.

110. No caso concreto, foi utilizado como referência para definir a modalidade de licitação o valor de cada um dos parcelamentos efetuados, quando o correto seria o valor global do objeto.

111. Ocorre que, na expressão *"somatório de seus valores"*, o pronome *"seus"* refere-se a *"parcelas"*. Logo, o parâmetro para a definição da modalidade de licitação é o **somatório das parcelas**, ou seja, o ***"valor global"*** do objeto licitado e não cada um dos valores parcelados isoladamente considerados. Essa é a inteligência do § 5º do art. 23 da Lei 8.666/93.

112. De igual sorte, não é possível aceitar a tese do defendente de que as aquisições teriam sido **imprevisíveis**, pois, em verdade, há indícios de ausência de planejamento.

113. Além disso, a quase totalidade dos débitos em discussão nas presentes contas do exercício de 2000 refere-se a aquisições de materiais, incluindo o frete (transporte), para execução direta pelo 6º BEC, conforme previsto nos convênios, e não a contratação de fornecedores para execução indireta.

114. Nesse contexto, como o gestor tinha condições de prever as quantidades de brita, areia, insumos asfálticos, etc. para a execução das respectivas obras na íntegra, o argumento da imprevisibilidade não procede.

115. Também não prospera a alegação de que, em se tratando de aquisições **específicas**, não haveria fracionamento de despesas. A especificidade do objeto permite apenas o seu parcelamento, mas não a utilização de modalidade de licitação menos rigorosa do que a determinada em lei para o *"somatório das parcelas"* (valor global do objeto).

116. Ante o exposto, devido à clareza do dispositivo legal supra transcrito (art. 23, § 5) e às reiteradas decisões desta Corte de Contas sobre o assunto em debate, **conclui-se** que não é possível afastar a integralidade da responsabilidade do gestor quanto ao *"fracionamento de despesas",* sendo necessária a proposição de **alerta** de caráter saneador.

c.5.3) Desvio de finalidade:

117. **Argumento**. No que tange ao *"desvio de finalidade"*, o Cel. Aristomendes alegou, **preliminarmente**, a ocorrência de irregularidade na auditoria realizada nos autos do TC 015.531/2004-3. Que houve *"distorção do conteúdo de documentos autênticos"* e *"construção de documentos falsos"* (fl. 409, an. 1, vol.2).

118. Asseverou que a equipe de auditoria do Exército emitiu conclusões acerca do desvio de finalidade com base em Planos de Trabalho falsos elaborado pela Seção Técnica do 2º GEC.

119. **Análise**. Conforme já explicitado, as questões preliminares, levantadas pelo gestor, relativas à validade da auditoria realizada pelo Exército, não podem ser acolhidas de pronto, já que não existe prova concreta da existência de fraude no procedimento de apuração.

120. Entretanto, ressalta-se que a metodologia utilizada na constituição do débito será objeto de análise no decorrer da presente instrução, no que diz respeito à apropriada delimitação da responsabilidade do gestor, quando da análise de mérito.

121. **Argumento**. No **mérito**, inicialmente, alegou que os recursos não foram desviados e que todos os convênios celebrados possuíam o devido plano de trabalho (PT).

122. Asseverou que *"os convênios previam quantias certas para o custeio da obra, de forma genérica, ou seja, sem vinculação a essa ou aquela despesa, o que propiciava que as necessidades comuns a cada um dos convênios fossem encaradas como se uma coisa só fossem (...). Portanto, é inverídica a afirmação de que recursos de um convênio eram utilizados para o custeio de outros"* (fl. 410).

123. Citou excerto do depoimento do General MARIUS, então Comandante do 2º GEC, no sentido de que a utilização de insumos adquiridos para uma obra em outra é prática comum na Amazônia e não é considerado desvio de finalidade (fl. 410).

124. Buscou justificar o procedimento adotado pelo Batalhão nos princípios da legalidade, da finalidade, da economicidade, da continuidade do serviço público e outros congêneres.

125. Em relação ao princípio da legalidade, afirmou que deveria ser interpretado num contexto de pós-modernidade, *"pois reclama não apenas a observância cega à lei formal, e sim a todos os valores que compõem o ordenamento jurídico"* (fls. 410/411).

126. Listou algumas benfeitorias realizadas no 6º BEC com os recursos disponibilizados para a execução de outras obras, afirmando tratar-se de procedimento legal, mesmo entendimento de outros militares do escalão superior. Dessa forma, não teria havido irregularidade ou dano ao erário (fls. 411/412).

127. Quanto às permutas, concluiu por sua licitude, com espeque no art. 14 do Decreto 99.658/90, o qual dispõe:

"Art. 14. A permuta com particulares poderá ser realizada sem limitação de valor, desde que as avaliações dos lotes sejam coincidentes e haja interesse público.

Parágrafo único. No interesse público, devidamente justificado pela autoridade competente, o material disponível a ser permutado poderá entrar como parte do pagamento de outro a ser adquirido, condição que deverá constar do edital de licitação ou do convite".

128. Arguiu, ainda, que *"a retirada de recursos para a conclusão da obra [contingenciamento] trouxe como consequência a necessidade de remodelar alguns aspectos da obra. Para evitar o perecimento do objeto (e, assim, preservar o interesse público), optou-se, com base no Decreto citado, por permutar materiais que não seriam mais empregados por outros, úteis em vista da modificação do projeto realizada"*; e que *"todas as permutas realizadas encontram-se devidamente contabilizadas e, inclusive, resultaram em condições econômicas para o Erário. É paradoxal, dessa forma, alegá-las como motivo apto para justificar dano ao patrimônio da União"* (fl. 413).

129. **Análise**. A discussão se concentra no fato de o gestor utilizar recursos originários de vários convênios para execução de obras diversas como se fizessem parte de um *"caixa único"*, bem como promover pagamentos antecipados sem a comprovação da efetiva entrega dos bens ou execução dos serviços.

130. Inicialmente, observa-se que como regra, os pagamentos eram realizados antecipadamente pelo 6º BEC, com base em notas fiscais emitidas pelos fornecedores relativas a materiais ou serviços, respectivamente, ainda não entregues ou não executados nas obras.

131. Também, o sistema de permuta pode causar prejuízo ao erário caso não devidamente fiscalizada a proporcionalidade entre os bens permutados, ainda que se faça necessário ponderar que tal situação tem abordagem diferenciada em um ambiente de restrições de recursos materiais e humanos, como na Floresta Amazônica brasileira.

132. Ademais, destaca-se que, pela regra legal, o procedimento de aplicar recursos de um convênio em outro, por si só, justificaria a imposição de penalidade ao gestor. Portanto, na essência, tal prática deve ser considerada irregularidade e não procedimento lícito, salvo se houver expressa autorização do concedente, por meio de termo aditivo ao Convênio celebrado, para modificar o plano de trabalho inicialmente aprovado.

133. Observa-se, ainda, que todos os convênios em apreço têm por objeto obras de **infraestrutura**. Portanto, nesse caso concreto, a aplicação dos recursos de uma obra em outra configura-se a irregularidade *"desvio de objeto"* e não, propriamente, *"desvio de finalidade"*.

134. Além disso, quanto às alegadas permutas, regra geral, não há comprovação, nos autos, de que outros materiais ou serviços teriam sido entregues ou executados em substituição aos constantes nas respectivas notas fiscais que alicerçaram os pagamentos antecipados, o que configura falha na formalização da execução do acordo.

135. No que tange ao **Decreto 99.658/90**, observa-se que regulamenta, no âmbito da Administração Pública Federal, o reaproveitamento, a movimentação, a alienação e outras formas de desfazimento de material.

136. Seu art. 14 está inserido em um contexto, bem delineado em seu parágrafo primeiro, qual seja, se a Administração possuir certo material de que não mais necessite, poderá permutá-lo como *"parte do pagamento de outro a ser adquirido, condição que deverá constar do edital de licitação ou do convite"*.

137. O Decreto não autoriza o pagamento antecipado com a posterior permuta do *"direito de crédito"* por outros bens e serviços, procedimento que deve ser, em regra, considerado irregular.

138. Ante o acima exposto, entende-se que a conduta do recorrente apresenta falhas, cujas razões de justificativa acerca do *"desvio de finalidade"* não podem ser integralmente aceitas , pois não lograram elidir a irregularidade apontada, sendo necessário propor **alerta** saneador.

c.5.4) **Ausência de projeto básico** na obra de pavimentação de BV-8:

139. **Argumento**. Informou tratar-se de *"convênio com o Comando da Aeronáutica, que teve a Diretoria de Engenharia da Aeronáutica – DIRENG – como responsável pela elaboração do projeto"*.

140. Como os convênios não são celebrados sem que lhes anteceda o indispensável plano de trabalho, devidamente aprovado pela autoridade competente pelo **repasse** dos recursos, concluiu que, necessariamente, **houve projeto básico** (fls. 403/404).

141. **Análise**. De fato, não deveria haver repasse de recursos para obras de engenharia sem a prévia aprovação do projeto básico. Em pesquisa ao sistema SIAFI, verifica-se que houve aprovação do projeto básico pela autoridade responsável pelo repasse (fl. 632, an. 1, vol. 3).

142. Dessa forma, entendo superada a irregularidade descrita, razão pela qual devem ser **acolhidas** as razões de justificativa apresentadas pelo Cel. Barroso Magno nesse ponto.

c.5.5) **Omissão no dever de prestar contas** do Convênio 418363 – DIRENG (Obra do aeródromo de BV-8):

143. **Argumento**. Em síntese, alega que não poderia ter havido a referida omissão se o próprio TCU aprovou as Contas de 2000.

144. **Análise**. Quando as contas de 2000 foram aprovadas, o Tribunal desconhecia a suposta irregularidade consubstanciada na omissão no dever de prestar contas do Convênio 418363 – DIRENG (Obra do aeródromo de BV-8).

145. Com efeito, a aprovação daquelas contas de 2000 não comprovaria, necessariamente, que o gestor apresentou todas as prestações de contas dos convênios que celebrou em 2000, mas tão somente de que não havia notícias, até então, de irregularidades naquele exercício. Portanto, o argumento do gestor é frágil.

146. Compulsando os autos, observo que a equipe de auditoria concluiu que as contas relativas ao mencionado convênio não teriam sido prestadas após informação do comando do 6º BEC e consulta à transação SIAFI *"prestação convênio"* em **27/12/2002**. Como, no sistema, estava registrada a situação ***"a comprovar"***, interpretou que as contas daquele convênio não teriam sido prestadas (fls. 157/158, v.p., e 35/36, an. 1, todas do TC 015.531/2004-3).

147. Em nova consulta ao SIAFI, constata-se que a situação do convênio em apreço é ***"adimplente"***, sem nenhuma referência à suposta omissão no dever de prestar contas dos recursos repassados (fls. 625/631, an. 1, vol. 3).

148. Consta, ainda, no Sistema, que o referido Convênio 418363 foi celebrado em 2001 [e não em 2000], com vigência de **19/8/2001** a **31/12/2004**, sendo este o prazo final para a apresentação da devida prestação de contas (fl. 625).

149. Ante o exposto, por ausência de provas, entendo que devem ser **acolhidas** as razões de justificativa apresentadas pelo Cel. Barroso Magno quanto à suposta irregularidade.

c.5.6) Inexistência da **declaração de bens e rendas** do capitão Lauro Fernandes de Oliveira Júnior:

150. **Argumento**. Alegou apenas o saneamento da irregularidade, mediante a apresentação dos referidos documentos, sem informar, contudo, as fls. dos autos (fl. 414).

151. **Análise**. Consta no Relatório de TCE do Exército (fl. 35, do anexo 1, do TC 015.531/2004-3), a inexistência da declaração de bens e rendas do capitão Lauro Fernandes de Oliveira Júnior, quando da exoneração da função de Encarregado do Setor Financeiro em 31/01/2002.

152. A equipe apresentou o que seriam provas documentais da suposta irregularidade às fls. 159/178, do vol. principal do TC 015.531/2004-3. Entretanto, opino de forma divergente, pelas razões que passo a expor.

153. Por meio da Nota de Auditoria 3, de 4/11/2002, o Ten. Cel. Passarella, conforme se observa nos autos, requisitou, ao 6º BEC, 3 (três) cópias autenticadas das Declarações de Bens que apresentaram alterações entre o período de designação e exoneração do Cel. Barroso Magno e do então Capitão Lauro Fernandes (fl. 159, v.p., TC 015.531/2004-3).

154. Em 7/10/2002, segundo expediente do Chefe da Divisão de Pessoal ao Ten. Cel. Passarela (Parte 173, à fl. 160, v.p., daqueles autos), foram encaminhadas **54 (cinquenta e quatro)** cópias de Declaração de Bens e Rendas daqueles militares.

155. Como às fls. 161/178, v.p., do TC 015.531/2004-3, foram acostadas 18 (dezoito) declarações distintas (54 dividido por 3 cópias), sendo 3 (três) do Cel. Barroso Magno e **15 (quinze) do Capitão Lauro Fernandes**, infere-se que a pesquisa da equipe de auditoria foi feita por **amostragem**.

156. De fato, nessa **amostragem**, não está a Declaração de Bens do Capitão Lauro Fernandes relativa ao mês de exoneração da função de Encarregado do Setor Financeiro (janeiro/2002), o que não significa, necessariamente, que a declaração não tenha sido entregue.

157. Ocorre que, se a auditoria necessitava da declaração relativa ao mês de exoneração dos servidores, deveria, *ab initio*, requisitá-las expressamente. Como não o fez, mas sim solicitou quaisquer 3 (três) declarações com alteração por amostragem, não há elementos de prova, nos autos, quanto à irregularidade consubstanciada na ausência da declaração do Capitão Lauro, no mês de janeiro/2002 [mês de exoneração].

158. Ressalte-se, ainda, que, embora o Cel. Aristomendes afirme que o documento foi apresentado, não indicou as folhas dos autos, prejudicando, portanto, a análise em questão.

159. Assim, seria necessário diligenciar a Divisão de Pessoal do 6º BEC para saber, com certeza, se houve ou não Declaração de Bens do Capitão Lauro, no mês de sua exoneração (janeiro/2002). Entretanto, entendo que essa medida não se mostra a mais adequada, por razões de economia processual.

160. Destaco, ainda, o indeferimento liminar de reabertura das contas em relação ao Sr. Lauro Fernandes Oliveira Júnior, conforme despacho do Ministro-Relator, com anuência do MP/TCU nos autos, ante a ausência de nexo de causalidade entre suas condutas e as ocorrências imputadas.

161. Ante o exposto, por ausência de provas nos autos, entendo que devem ser **acolhidas** as razões de justificativa apresentadas pelo Cel. Barroso Magno quanto à suposta irregularidade.

d) Análise das alegações de defesa apresentadas pelo Cel. Aristomendes Rosa Barroso Magno e pelos beneficiários dos recursos federais:

162. Para fins de padronização, serão transcritas as irregularidades que subsidiaram as citações, constantes do **item 7** da instrução precedente desta Secretaria de Recursos (fls. 509/523, an. 1, vol. 2),

com os ajustes de forma pertinentes, seguidos dos argumentos apresentados pelos responsáveis solidários remanescentes e da respectiva análise de mérito.

7.2 – Obra de pavimentação do aeródromo de BV-8

Descrição do material ou Serviço envolvido e do Dano	***Responsáveis solidários***	***Data da ocorrência***	***Valor original R$***
7.2.1 – Aquisição total de 100.000Kg de emulsão asfáltica. (O dano apurado refere-se ao pagamento de material não recebido e não utilizado na obra)	*Cel. Aristomendes Rosa Barroso Magno Tenente Mauro Silva Fernandes* *Ipiranga Asfaltos S/A*	*26/10/2000* *8/11/2000*	*44.878,60* *17.142,68*

163. **Argumento.** O Cel. **Aristomendes** Rosa Barroso Magno alegou o que segue (fl. 405, an. 1, vol. 2):

"A acusação é falsa, pois os materiais foram integralmente aplicados na obra.

Em juízo, o 3º Sgt. GILBERTO LOPES DA SILVA confirmou a assertiva acima, bem como acusou o Ten. Cel. PASSARELA de, durante a auditoria in loco, para compor as informações na Tomada de Contas Especial, ter direcionado as perguntas a fim de obter respostas que distorcessem a veracidade dos fatos (fls. 6188 a 6192 autos Proc. 0010/04-5 – 11º CJM, em anexo)".

164. Em juízo, no processo 0010/04-5 da Auditoria Militar, o Cel. Aristomendes prestou o seguinte depoimento:

"(...) o material mencionado [100 toneladas de emulsão asfáltica] ***foi utilizado na obra de BV-8****, parte na estrada que liga o pelotão ao aeródromo e parte na imprimação da pista de pouso, o que foi feito em uma* ***primeira fase*** *da execução da obra; que, em relação a guias de remessa, o material foi encaminhado diretamente para a obra e entregue através de nota fiscal; que* ***materiais somente são entregues com guia de remessa quando sai do almoxarifado da OM [Organização Militar] para a obra****, o que não foi o caso, até considerando a quantidade do material" (fls. 293/294, an. 1, vol. 1, Original sem grifo).*

165. A empresa Ipiranga apresentou alegações de defesa às fls. 550 a 558, onde reiterou as alegações anteriores de fls. 79/88 do anexo 1.

166. No mérito, aduziu, inicialmente, ausência de responsabilidade *"por supostos eventos danosos realizados por terceiros"* (fl. 551). Informou que *"não possui em seus arquivos os comprovantes de entrega das mercadorias" [emulsão asfáltica],* mas que, oportunamente, juntou aos autos o "Conhecimento de Transporte Rodoviário de Carga Avulso", que atesta o transporte dos produtos da Nota Fiscal 6931 (fls. 551/552).

167. Assim, **requereu** a exclusão do débito referente aos produtos descritos na referida NF 6931, uma vez que os produtos supostamente não entregues saíram do estabelecimento da Ipiranga rumo ao Aeródromo de BV-8 (fl. 552).

168. Alegou que o depoimento do **3º Sargento Gilberto Lopes da Silva** no processo administrativo de apuração das irregularidades no sentido de que não encontrou as guias de remessa referentes aos materiais constantes das Notas Fiscais [emulsão asfáltica] *"não significa obrigatoriamente que os produtos não foram entregues pela peticionária"* (fl. 552).

169. Arguiu que os materiais eram entregues diretamente na obra e que a emulsão asfáltica é apropriada para imediata utilização, não sendo passível de simples estocagem, o que **justificaria a ausência das guias de remessa**. Essa mesma justificativa foi apresentada pelo Sr. Aristomendes nos autos do inquérito criminal militar no qual foi **absolvido** (fls. 552/553).

170. Alicerçando-se no referido **depoimento** do Sr. Aristomendes naquele inquérito criminal, segundo o qual a Peticionária efetivamente entregou os produtos, concluiu que a ausência de apropriação do material no almoxarife constituiu mera falha formal e que não houve qualquer prejuízo ao erário, além de restar configurada a boa-fé na relação jurídico-comercial (fl. 553).

171. Juntou jurisprudência no sentido de que a comprovação do DANO e da **má-fé** do gestor, não configurados nos presentes autos, são requisitos essenciais para a imputação de responsabilidade por improbidade administrativa.

172. Alegou que, segundo o **depoimento** do Sr. Aristomendes (fls. 293/294), os produtos foram utilizados na obra do Aeródromo de BV-8 e que o TCU atestou a execução de 95% da obra, o que seria mais uma prova da entrega dos produtos (fl. 557, Original sem grifo).

173. Além disso, para que se pudesse aplicar o cimento asfáltico de petróleo (CAP-20), adquirido de outro fornecedor em 2001, seria necessária a aplicação anterior da emulsão asfáltica (imprimação) vendida pela Ipiranga (fl. 557).

174. Ao final, concluiu restar comprovada a efetiva entrega dos produtos e requereu a improcedência da cobrança e o seu arquivamento.

175. **Análise**. A imputação de **débito não se sustenta** em virtude da fragilidade das provas colhidas em cotejo com os demais documentos e informações constantes nos autos e em outros processos conexos, sem prejuízo das considerações seguintes às alegações de defesa dos responsáveis.

176. Quanto à **ausência de guias de remessa** do almoxarifado do 6º BEC para o Aeródromo de BV-8, considero a justificativa apresentada plausível dada a natureza do produto adquirido e a economicidade em se efetuar a entrega direta na obra em vez de ser estocado inicialmente no almoxarifado (distante vários quilômetros). Com efeito, haveria custos significativos de armazenagem, além da necessidade de se contratar novo frete do almoxarifado para o aeródromo de BV-8.

177. Como enfatizou a defendente Ipiranga, a inexistência das referidas guias não significa, necessariamente, que os produtos não tenham sido entregues diretamente na obra.

178. Ademais, segundo os militares envolvidos, o procedimento administrativo interno do Batalhão é a emissão das guias de remessa apenas quando houver o efetivo deslocamento de material do almoxarifado.

179. De outro lado, diferente do alegado pela Ipiranga, a simples saída dos produtos referentes à NF 6931 (fls. 99/102, an. 1) não comprovaria, necessariamente, a entrega da emulsão asfáltica em seu destino. Trata-se de um **indício** que aproveita à defesa do vendedor, mas não de prova cabal capaz de afastar o débito de per si. A responsabilidade do vendedor não se resume ao despacho do produto, mas sim à sua efetiva entrega.

180. Assim sendo, **a questão se resume** à comprovação ou não da entrega e aplicação da emulsão asfáltica em BV-8. Para tanto, recorro às demais provas acostadas aos autos, tais como as fotografias coligidas pela equipe de auditoria do exército e o relatório da visita efetuada em **11/11/2002** (fls. 1939/1945 do vol. 9 do TC 015.531/2004-3).

181. As fotografias mostram a primeira fase da obra (1.200 metros de pista) e a fase de ampliação (+ 600 metros = 1.800 metros) de uma pista de pouso inacabada (sem asfalto), mas com toda a base pronta.

182. As fotografias são coloridas e nítidas. Sobre o meio da pista encontra-se estacionada a camionete da equipe de auditoria comandada pelo Ten. Cel. PASSARELA e **não se verifica qualquer deformação no solo**. A pista é plana e rígida, o que permitiria, inclusive, o pouso e a decolagem de alguns tipos de aeronaves, nada obstante a ausência de asfalto.

183. Depreende-se das fotografias, ainda, que, até aquela data (11/11/2002), não havia sido realizado o asfaltamento da pista com CAP-20, mas essa é outra irregularidade afeta a outros responsáveis e que será tratada em momento oportuno. Nada tem a ver com o fornecedor de emulsão asfáltica IPIRANGA S/A.

184. Além disso, embora o relatório de visita da equipe de auditoria (fls. 1944/1945 do vol. 9 do TC 015.531/2004-3) afirme, categoricamente, que o 3º Sargento Gilberto Lopes da Silva **confirmou** o não recebimento da emulsão asfáltica, tal informação **não parece compatível com a realidade**.

185. Portanto, o que o sargento Gilberto confirmou foi a inexistência de guias de remessa do almoxarifado do 6º BEC e não que a emulsão asfáltica não foi entregue em BV-8. É o que se depreende do Relatório de Tomada de Contas Especial (fl. 41 do anexo 1 do TC 015.531/2004-3) com a seguinte declaração do sargento:

"Não encontrei no arquivo da Seção de Apropriação do canteiro de obras do Aeródromo de BV-8 as guias de remessa referentes ao material constante das notas fiscais acima".

186. Ora, se o material era entregue direto na obra, aceitável que não houvesse guia de remessa do almoxarifado do 6º BEC, pois, de fato, nenhum frete de emulsão asfáltica foi realizado daí para o aeródromo de BV-8.

187. Aliás, o depoimento do sargento Gilberto nos autos da ação criminal (processo 0010/04-5) é diferente do registrado no Relatório de Visita da equipe de auditoria. Em juízo, ele afirmou que participou das fases de terraplenagem e brita graduada e que **a imprimação da pista foi realizada** (fls. 443/447, an. 1, vol. 2).

188. Ocorre que o Comando da Aeronáutica modificou o projeto inicial para viabilizar o pouso de aeronaves maiores e decidiu ampliar a pista de 1.200 m para 1.800 m, o que implicou em reforçá-la com mais uma camada de brita de 16cm (fl. 447). Portanto, as fotografias não mostram a primeira camada de brita, sobre a qual haveria a imprimação com a emulsão asfáltica adquirida da IPIRANGA ASFALTOS S/A, mas sim a segunda camada.

189. Consta, ainda, do depoimento do sargento Gilberto que havia, na ocasião da vistoria, pessoal especializado do laboratório habilitado para furar a camada superior de brita e verificar, fisicamente, a **imprimação** realizada na primeira camada com CM-30 (emulsão asfáltica), mas o comandante da auditoria (Ten. Cel. Passarela) não requisitou a perícia (fl. 447, an. 1, vol. 2).

190. Das fotografias, observa-se, ainda, sobre a segunda camada de brita (fase de **ampliação** do aeródromo de BV-8), a aplicação de um produto de coloração negra para fins de imprimação.

191. Todos esses indícios levam a uma única conclusão: não se trata de brita solta ou simplesmente compactada.

192. Com efeito, as fotos foram tiradas em 11/11/2002 e os serviços executados em 2000/2001. Considerando as condições climáticas da Amazônia e a operação de aeronaves e veículos na pista nesse ínterim, seria pouco provável que permanecesse plana e sem deformações se a imprimação em ambas as camadas não houvesse sido realizada.

193. Ante o exposto, devem ser **acolhidas** as alegações de defesa para afastar a irregularidade acima descrita.

Descrição do material ou Serviço envolvido e do Dano	***Responsáveis solidários***	***Data da ocorrência***	***Valor original R$***
7.2.2 – Aquisição de passagens aéreas no trecho Manaus-AM/Boa Vista-RR. (O dano apurado refere-se ao pagamento parcial de passagem aérea em nome de pessoal não pertencente ao Ministério da Defesa.).	*Cel. Aristomendes Rosa Barroso Magno Tenente Mauro Silva Fernandes* *José Maria Baeta Teixeira – civil*	*22/11/2000* *29/11/2000*	*294,84* *290,56*

194. **Argumento.** O Cel. **Aristomendes** prestou o seguinte depoimento em juízo, no processo 0010/04-5 da Auditoria Militar:

"(...) o Batalhão comprou passagens aéreas no trecho Manaus/Boa Vista para ***um engenheiro e um técnico em edificações****, que foram contratados para dar* ***assessoria na obra de pavimentação do aeródromo de BV-8****; que os recursos utilizados foram provenientes de convênio e que comprou diretamente as passagens para reduzir custos, já que precisava do assessoramento das pessoas mencionadas" (fl. 294, an. 1, vol. 1, Original sem grifo).*

195. Em alegações de defesa, aduziu que as passagens foram adquiridas em nome dos Srs. JOSÉ MARIA BAETA e TEOBALDO MARQUES, no valor total [bruto] de **R$ 629,80** (seiscentos e vinte e nove reais e oitenta centavos) para prestar assistência técnica, *"como de fato fizeram"*.

196. Além disso, que não há qualquer restrição para aquisição de passagens aéreas em nome de pessoal não pertencente ao Ministério da Defesa, desde que a serviço do Batalhão (fls. 405/406, an. 1, vol. 2).

197. **Análise**. No mérito, os débitos devem ser mantidos, porém imputados exclusivamente ao Cel. Aristomendes, pelas razões que passo a expor.

198. O nome completo de um dos civis beneficiados é JOSÉ MARIA AFONSO BAETA TEIXEIRA, inscrito no CPF sob o 181.564.956-91.

199. De fato, como alegou o Sr. Aristomendes, não haveria óbice à emissão de passagens aéreas em nome de civis não pertencentes aos quadros do Ministério da Defesa, desde que o deslocamento fosse efetuado a serviço de uma determinada Organização Militar (OM), no interesse público.

200. Entretanto, restou configurado nos autos que o Sr. JOSÉ MARIA é empresário individual inscrito no CNPJ sob o 01.656.647/0001-39, cujo nome de fantasia é RC PROJETOS E CONSTRUÇÕES (fls. 623/624, an. 1, vol. 3).

201. A equipe de auditoria do exército também verificou que o Sr. TEOBALDO era funcionário do Sr. JOSÉ MARIA à época dos fatos (fls. 41/43 do anexo 1 do TC 015.531/2004-3).

202. No exercício de **2000**, a firma RC PROJETOS foi contratada para a execução de **serviços de drenagem** do aeródromo de BV-8, o qual, segundo a Auditoria do Exército, foi executado, embora pago antecipadamente (NF 707, de **29/9/2000**, fl. 202, an. 1, vol. 1).

203. Dos indícios apresentados, constata-se que os recursos foram utilizados no interesse privado da firma individual RC PROJETOS E CONSTRUÇÕES, provavelmente para serviços na obra referida no parágrafo anterior (drenagem), portanto, em dissonância com a legislação vigente.

204. Ademais, o Sr. Aristomendes alega, mas não comprova documentalmente, que os Srs. José Maria e Teobaldo prestaram serviços públicos de assistência técnica no ano de 2000 nas obras do aeródromo de BV-8. A simples declaração do ex-comandante destituída de outros elementos de prova que a corroborem não se mostra eficaz para afastar o débito.

205. Quanto ao **Tenente Mauro** Silva Fernandes, sua responsabilidade deve ser excluída porque apenas atestou a execução de serviços que foram efetivamente prestados (emissão de passagens aéreas). Não há nexo causal entre a sua conduta e o dano, pois a prestação de serviço deve ser ressarcida.

206. Não se poderia exigir do liquidante [Tenente Mauro] o prévio conhecimento das motivações para a realização do deslocamento dos Srs. José Maria e Teobaldo.

207. Com efeito, a ordem para a emissão das passagens adveio diretamente do ex-comandante do Batalhão. Não havia motivos para o então Tenente questionar a ordem recebida, porquanto aparentemente legal. Dessa forma, reitero a análise supra quanto à presença da excludente de culpabilidade *"obediência hierárquica"*.

208. Postos os fatos, depreende-se que as passagens beneficiaram a firma individual RC PROJETOS E CONSTRUÇÕES e não pessoas físicas individualizadas. Nesse contexto, a **citação da pessoa física** JOSÉ MARIA por meio do Ofício 303/2005 pelo valor integral de todas as passagens (dele e do Sr. Teobaldo) não se mostrou apropriada. A RC PROJETOS deveria figurar como responsável solidária com o Sr. Aristomendes.

209. Note-se que se a responsabilidade solidária recaísse sobre as pessoas físicas, haveria necessidade de chamamento aos autos também do Sr. Teobaldo, o que não foi realizado até o presente momento. Além disso, **a citação do Sr. José Maria (pessoa física) restou infrutífera**, conforme AR de fls. 54/55 do anexo 1, o que implicaria a necessidade de citação por edital.

210. Assim sendo, por razões de economia e celeridade processual, considerando a baixa materialidade em relação à RC PROJETOS, que não figura como responsável em nenhuma outra irregularidade no exercício de 2000, **concluo** que deve ser tornado insubsistente o Ofício de Citação 303/2005.

211. Finalmente, faz-se necessário considerar que em se tratando de responsabilidade solidária, na teoria simples e pura do Direito, não há recriminação na imputação da mesma sobre o ordenador de despesas responsável pela aprovação do débito, qual seja, o Sr. Aristomendes Rosa Barroso Magno.

212. Entretanto, sob a ótica processual, a citação a ele direcionada também está eivada de vício, pois não traduz a realidade da responsabilização solidária limitada à sua pessoa e à empresa beneficiada.

213. Assim, considerando novamente a economia processual, bem como a baixa materialidade do débito e na busca de um posicionamento juridicamente mais coerente, faz-se necessário afastar o débito referente ao presente item de responsabilidade do gestor, sem prejuízo de **alerta** necessário à correção das falhas detectadas.

Descrição do material ou Serviço envolvido e do Dano	***Responsáveis solidários***	***Data da ocorrência***	***Valor original R$***
7.2.3 – Aquisição de 460 toneladas de CAP – 20 (insumos asfálticos). (O dano apurado refere-se ao pagamento de material não recebido e não utilizado na obra).	*Cel. Aristomendes Rosa Barroso Magno Tenente Mauro Silva Fernandes* *Manaus Auto Peças Ltda.*	*22/12/2000*	*315.722,61*

214. **Argumento.** Em alegações de defesa, o Cel. **Aristomendes** arguiu, **preliminarmente**, que a auditoria se limitou às respostas do interrogatório do 3º Sargento GILBERTO, *"que não estava habilitado a responder aos questionamentos, já que jamais integrou a equipe de asfalto, e, como visto anteriormente, em Juízo acusou o Ten Cel PASSARELA, Ch Eqp TCE, de constrangê-lo para obter as respostas que melhor interessavam ao seu propósito (...)"* (fl. 406, an. 1, vol. 2).

215. **Análise**. A **preliminar** é parcialmente procedente. Em verdade, o débito se alicerça em, basicamente, duas provas: o interrogatório do sargento GILBERTO durante a TCE e a constatação física da inexecução do serviço.

216. O interrogatório do sargento quanto à irregularidade em apreço no curso da TCE deve ser visto com **ressalvas** e **não** representa prova válida para sustentar o débito.

217. Ocorre que, em juízo (fls. 443/447, an. 1, vol. 2), o Sgt. GILBERTO afirmou que participou **apenas dos serviços de terraplenagem e brita graduada**, incluindo a fase de imprimação, mas não na colocação do asfalto (CAP-20).

218. Além disso, as perguntas da equipe de auditoria do Exército na TCE feitas ao sargento foram **direcionadas** apenas **para a existência ou não de "guias de remessa"** do almoxarifado do 6º BEC para o aeródromo de BV-8, sendo que a inexistência de tais guias não significa que os produtos não foram entregues diretamente na obra (fls. 43/44 do anexo 1 do TC 015.531/2004-3).

219. Quanto ao segundo fundamento do débito, observe-se que foi realizada visita *in loco* em 11/11/2002, quando se constatou, fisicamente, a inexecução do serviço até então (fls. 1939/1945 do vol. 9 do TC 015.531/2004-3).

220. O próprio Cel. Aristomendes confirmou, no processo 0010/04-5 da Auditoria Militar e em suas alegações de defesa, que os materiais **não foram entregues, embora tenham sido adquiridos e pagos**. O fornecedor também confirmou a não entrega, bem como o pagamento antecipado dos serviços.

221. Tal constatação presente no relatório de vista **in loco** pode, a princípio, ser considerada indício de irregularidade. Entretanto, em testemunho anexado pelo recorrente (fls. 450, an. 1, vol. 2) o Coronel do Exército Luiz Mario Mandarino de Sá Freire afirma que todas as obras foram concluídas.

222. Assim, devido à contradição entre as informações obtidas, bem como a repercussão sobre a responsabilização dos recorrentes, tratando-se de questão afeta ao mérito da irregularidade em tela, a mesma será analisada juntamente com os itens seguintes, relativos à mesma irregularidade.

223. **Argumento**. A sociedade empresária **Manaus Auto Peças Ltda.** apresentou alegações de defesa às fls. 563/564 do vol. 2 do anexo 1. Em **preliminar**, alegou que Auditoria Militar de Brasília da 11ª CJM julgou improcedente a denúncia contra o Cel. Aristomendes Rosa Barroso Magno; que foi testemunha do Ministério Público Militar na ação citada; e que esclareceu ao Conselho de Justiça Militar as mesmas indagações constantes destes autos.

224. Além disso, a empresa não foi ouvida nos autos da Tomada de Contas Especial contida no TC 015.531/2004-3 (em apenso).

225. **Análise**. As preliminares arguidas não merecem ser acolhidas. O fato de o Cel. Aristomendes ter sido absolvido na esfera criminal não obsta o regular processamento do feito de competência deste Tribunal de Contas.

226. É que o dano ao erário nem sempre configura infração penal e, portanto, a absolvição na esfera criminal não comprova, necessariamente, a inexistência de débito. As instâncias civil, penal e administrativa são independentes.

227. Ademais, o fato de a empresa não ter sido inquirida no TC 015.531/2004-3 não acarretou cerceamento do seu direito ao contraditório e à ampla defesa, os quais foram assegurados mediante a **regular citação** nos presentes autos (TC 008.122/2001-8). Passo à análise de mérito.

228. **Argumento**. No **mérito**, o Cel. **Aristomendes** informou que, após a aquisição dos materiais para a conclusão da obra (primeira fase), *"o Comando da Aeronáutica alterou o projeto de construção do aeródromo de BV-8 de pouso e decolagem de aeronaves C-94 (Brasília) para pouso e decolagem de aeronaves Boeing 737-200"*, mediante a ampliação da pista de 1.200 m para 1.800 m e reforço de mais uma camada de brita graduada.

229. Assim, diante da alteração imprevisível, *"não era lógico aplicar o asfalto na base já concluída para após retirá-lo a fim de aplicar a nova camada de brita graduada"*.

230. Daí, o 6º BEC solicitou e obteve autorização do Comando da Aeronáutica para permutar as 460 toneladas de CAP-20 por insumos adequados à quantidade dos serviços adaptados ao novo projeto (fl. 406, an. 1, vol. 2).

231. Acostou aos autos algumas folhas do Relatório de Inspeção de Comando, segundo o qual o *"Sistema desenvolvido pelo Batalhão era bastante complexo e confiável, permitindo uma gestão transparente e eficaz de eventuais procedimentos plenamente justificados pela excepcionalidade dos fatos, sem qualquer prejuízo ou descaso com recursos públicos"* (fl. 406).

232. Ao final, alegou que o valor cobrado (R$ 315.722,61) está inserido no valor total não executado na primeira fase da obra de BV-8 (R$ 1.126.198,07) em razão das alterações do projeto inicial, bem como que a permuta de materiais e serviços em BV-8 gerou um **ganho para a obra de R$ 347.799,51**, conforme o Relatório de Inspeção de Comando ao 6º BEC (fl. 436, an. 1, vol. 2).

233. No processo 0010/04-5 da Auditoria Militar, o **Cel. Aristomendes** prestou o seguinte depoimento:

"(...) tal material [460 toneladas de CAP-20] ***não foi aplicado na obra*** *mencionada [pavimentação do aeródromo de BV-8],* ***muito embora tenha sido adquirido e pago****; que, na época, houve determinação do Comando da Aeronáutica, no sentido de ampliar a pista de pouso, o que exigiria uma nova infra-estrutura, por conta disso determinou a suspensão da aplicação de asfalto na pista [de] pouso e, como já havia comprado o CAP-20, o material ficou depositado na empresa ganhadora da licitação; que conseguiu, através do* ***Comando da Aeronáutica, autorização para receber outros materiais em lugar do asfalto e para utilização na própria obra****, complementando que nesta situação não houve qualquer prejuízo para o erário público" (fl. 294, an. 1, vol. 1, Original sem grifo).*

234. Ainda quanto ao **mérito**, a empresa **Manaus Auto Peças** aduziu que *"todas as contratações celebradas com o 6º BEC obedeciam às regras de mercado vigentes naquele tempo e naquela região estabelecidas na licitação"*. E mais:

"O 6º BEC solicitou que o valor das aquisições fosse creditado a favor do Batalhão para ***permuta por materiais de obras de terraplenagem e peças de manutenção para equipamentos e viaturas****.*

Essa alteração totalmente imprevisível foi determinada após o Comando da Aeronáutica alterar o projeto de construção do aeródromo de BV-8 de pista de 1200 metros para 1800 metros" (fl. 564, an. 1, vol. 2).

235. **Análise**. No **mérito**, a questão de fundo se resolve na ausência de comprovação de que os recursos pagos à Manaus Auto Peças Ltda. para a ***pavimentação*** da primeira fase da pista (1.200 m) – serviço não executado – reverteram em favor da obra de BV-8 na forma de outros produtos/serviços de mesmo valor.

236. Inicialmente, destaco que, embora o pagamento antecipado seja uma conduta que não se amolde às boas regras de gestão de recursos públicos, nem sempre acarreta débito à luz da jurisprudência desta Corte.

237. Consta nos autos que, de 23 a 25 de julho de 2001, **antes de ser instaurada a TCE** que apurou a irregularidade em análise (9/11/2002, fl. 2, an. 1 do TC 015.531/2004-3), foi realizada **inspeção ao 6º BEC**, culminando no **Relatório de Comando**, conforme excertos às fls. 435/440, an. 1, vol. 2.

238. Neste Relatório, o item 5, alínea 'a' versa sobre a execução física e o item seguinte sobre a execução financeira da obra de BV-8 e seu reflexo em outras obras auditadas nestas contas e no TC 008.638/2002-3 (contas de 2001). Por ser **essencial à elucidação dos fatos em todos os processos correlatos**, transcrevemos abaixo a sua íntegra.

"5. APRECIAÇÃO

a. Situação Física

1) Uma vez que ***a pavimentação, a sinalização, e parte da proteção vegetal*** *inicialmente previstas no Plano de Trabalho de R$ 3.380.000,00* ***só poderão ser realizadas após a conclusão do alargamento da pista e da base reforçada****, que estão previstas no novo Plano de Trabalho – R$ 4.600.000,00 (quatro milhões e seiscentos mil reais) –,* ***foi autorizado*** *pela DIRENG* ***o uso dos recursos correspondentes aos serviços citados para execução de uma parte da terraplenagem prevista para o novo Plano de Trabalho****. Tal medida foi importantíssima para aproveitar o período de estiagem, de forma a adiantar os serviços.*

2) O Plano de Trabalho de R$ 3.380.000,00 (três milhões, trezentos e oitenta mil reais) não está concluído, devido aos motivos expostos no item anterior. Contudo, para fins de prestação de contas junto à DIRENG, pode-se considerar que ***o montante financeiro repassado já foi convertido em serviços, e que tal fato ocorreu dentro do prazo previsto para o referido plano****. Existe um* ***saldo de serviços a realizar*** *no P. Trab. de R$ 3.380.000,00 (três milhões, trezentos e oitenta mil reais)* ***de R$ 1.126.198,07*** *(um milhão, cento e vinte e seis mil, cento e noventa e oito reais e sete centavos),* ***e um montante de serviços executados no P. Trab. de R$ 4.600.000,00*** *(quatro milhões e seiscentos mil reais)* ***de R$ 1.473.997,58*** *(um milhão, quatrocentos e setenta e três mil, novecentos e noventa e sete reais e cinquenta e oito centavos), o que gera nas duas operações do BV-8 um* ***saldo de serviços executados de R$ 347.799,51*** *(trezentos e quarenta e sete mil, setecentos e noventa e nove reais e cinquenta e um centavos).*

b. Situação Financeira

1) Quando transpuseram recursos para esta operação, as operações ***CAMANAUS e PACARAIMA I assumiram estes débitos financeiros****. Assim, a Operação PACARAIMA II [contém] os referidos débitos. Quando chegarem os recursos de R$ 4.600.000,00 relativos à (...), parte das DI [Despesas Indiretas] e o montante financeiro relativo aos créditos de serviços executados deverão ser usados para quitar estas dívidas.*

2) ***A Operação Pacaraima I possui um débito financeiro de R$ 1.126.198,07*** *(um milhão, cento e vinte e seis mil, cento e noventa e oito reais e sete centavos).* ***Contudo, se considerarmos o conjunto da operação (Operação PACARAIMA), uma vez que existe um crédito de serviços realizados*** *que poderá ser convertido em crédito financeiro quando os recursos de R$ 4.600.000,00 (quatro milhões e seiscentos mil reais) chegarem****, a Operação PACARAIMA não possui débitos financeiros*** *– os R$ 940.000,00 (novecentos e quarenta mil reais) restantes foram assumidos por CAMANAUS.*

3) É imprescindível a liberação de recursos para obra de Ampliação do Aeródromo de BV-8 (PACARAIMA II) de modo a não paralisar os serviços e a equilibrar financeiramente o 6º BEC. Se tal fato não ocorrer, a obra não será concluída no presente ano (prazo previsto) e existe o risco de se perder os serviços realizados durante as chuvas do ano vindouro, além do fato do 6º BEC acumular prejuízos de um custo fixo sem produção até o reinício dos trabalhos após o final das chuvas.

4) Para liberação dos recursos previstos falta a aprovação do novo Plano de Trabalho pela DOC (já foi aprovado pelo 2º GEC) e a assinatura do novo Convênio pelo DEC e DIRENG. O convênio (modelo simplificado) já foi elaborado pelo 6º BEC, aprovado pela DIRENG e remetido ao DEC" (fls. 436/437, an. 1, vol. 2, Original sem grifo).

239. O Relatório de Comando comprova que o Estado-Maior do Exército e o Comando da Aeronáutica sabiam das **permutas** que foram realizadas e que tal fato ocorreu com a devida **autorização** do setor competente – DIRENG.

240. Note-se que conforme a técnica considerada escorreita para comprovação de gastos públicos seria necessário, ainda, que os recorrentes apresentassem provas documentais de que os produtos ou serviços foram, respectivamente, entregues ou prestados em BV-8, em permuta, bem como a sua vinculação à quantia de R$ 315.722,61, paga em 22/12/2000, provas essas que não vieram aos autos.

241. Entretanto, também não seria aceitável, sob a ótica da justiça e da busca da verdade real, a constituição de débito por intermédio de constatação em procedimento de auditoria que simplesmente confirmou um fato pertinente com a alegada permuta, que, apesar de não usual, era de conhecimento do Estado-Maior do Exército e o Comando da Aeronáutica.

242. Ademais, o testemunho de que a obra foi concluída, apesar de não esclarecer a ausência de documentos comprobatórios, ao menos, demonstra a consecução do objeto inicialmente proposto.

243. Logo, não estando o débito constituído de maneira apropriada, ainda que prevaleça o entendimento de que há lacuna na comprovação da permuta em questão, tendo sido concluída a obra, não há razão para sustentar o débito em relação aos responsáveis.

244. Ante o exposto, devem ser **acolhidas** as alegações de defesa apresentadas pelo Cel. Aristomendes Rosa Barroso Magno e por Manaus Auto Peças Ltda.

7.4 – Obra de construção do Pelotão Especial de Fronteira – 6º PEF de Uiramutã – RR

Descrição do material ou Serviço envolvido e do Dano	***Responsáveis solidários***	***Data da ocorrência***	***Valor original R$***
7.4.1 – Aquisição de 1865m3 de brita nº 01. (O dano apurado refere-se ao pagamento de material não recebido e não utilizado na obra).	*Cel. Aristomendes Rosa Barroso Magno Tenente Mauro Silva Fernandes* *I. Rombaldi*	*29/12/2000*	*115.630,00*

245. **Argumento**. O **empresário** individual ITACIR ROMBALDI, inscrito no CNPJ sob o 03.909.722/0001-51, cujo nome de fantasia é H. R. COMERCIAL, apresentou alegações de defesa às fls. 544/545 do vol. 2 do anexo 1.

246. Em **preliminar**, o empresário alegou que Auditoria Militar de Brasília da 11ª CJM julgou improcedente a denúncia contra o Cel. Aristomendes Rosa Barroso Magno. Além disso, o empresário não foi ouvido nos autos da Tomada de Contas Especial (TC 015.531/2004-3, em apenso).

247. Também em **preliminar**, o Cel. Aristomendes questiona possível má-fé, ausência de isenção, despreparo e interesse no resultado dos achados da equipe responsável pela TCE (TC 015.531/2004-3).

248. **Análise**. As preliminares arguidas não merecem ser acolhidas. O fato de o Cel. Aristomendes ter sido absolvido na esfera criminal não obsta o regular processamento do feito de competência deste Tribunal de Contas.

249. É que a irregularidade ou mesmo o dano ao erário nem sempre configuram infração penal e, portanto, a absolvição na esfera criminal não comprova, necessariamente, a inexistência de irregularidade ou débito. As instâncias civil, penal e administrativa são independentes.

250. Ademais, o fato de o empresário não ter sido inquirido no TC 015.531/2004-3 não acarretou cerceamento do seu direito ao contraditório e à ampla defesa, os quais foram assegurados mediante a **regular citação** nos presentes autos (TC 008.122/2001-8).

251. Quanto às preliminares do Cel. Aristomendes, melhor sorte não lhe assiste. Não há comprovação de má-fé da equipe de auditoria do Exército. Eventuais falhas no curso do procedimento, nas alegações ou nas provas apresentadas por aquela equipe serão consideradas e tratadas, durante a análise do mérito, nos itens seguintes.

252. Ademais, não cabe a esta Secretaria de Recursos emitir juízo de valor acerca dos aspectos subjetivos apontados (despreparo e interesse no resultado). Assim, passo à análise de mérito, em conjunto, de todos os responsáveis solidários.

253. **Argumento**. No **mérito**, o empresário I. ROMBALDI limitou-se a afirmar que *"o produto adquirido **foi entregue e recebido** como constatado na nota fiscal"* (fl. 545, an. 1, vol. 2, Original sem grifo).

254. Em alegações de defesa, o **Cel. Aristomendes** limitou-se a aduzir que *"**a despesa foi** realizada como determina a legislação em vigor e **aplicada na obra**"* (fl. 407, an. 1, vol. 2, Original sem grifo).

255. Além disso, como o fato ocorreu no ano de 2000, desqualificou o depoimento do então Capitão JOSÉ FERNANDES FILGUEIRAS FILHO, contido no relatório da TCE, no sentido de que *"(...) **parte** de toda a produção de brita no **ano 2001**, no Destacamento Coronel Aquino (DCA), Mucajaí-RR, foi transportada para as duas obras referenciadas na pergunta 01, conforme a parte do DCA e do livro registro de saída de material do DCA (...)" (fl. 407, an. 1, vol. 2).*

256. Em juízo, nos autos do processo 0010/04-5 da Auditoria Militar, o Cel. Aristomendes informou o que segue sobre a destinação dos recursos, *in verbis*:

*"(...) o material mencionado [1.865 m³ de brita nº 1] **foi adquirido e pago, mas não foi utilizado nessa obra** [construção do PEF de Uiramutã]; que o procedimento se deu em decorrência de que, na obra do PEF de UIRAMUTÃ, o Batalhão recebeu primeiramente os recursos financeiros, quando **ainda não existia projeto para a execução da obra**; por tal motivo, **não tinha como licitar a aquisição de material para a citada obra** e, como se encontrava no final do exercício financeiro, resolveu adquirir a brita mencionada com fim de **criar uma reserva de crédito**; que **no ano de 2001**, após o Batalhão receber o projeto de construção, **a empresa que recebeu pelo fornecimento da brita entregou** no lugar desse material **outros materiais de construção no mesmo valor**, os quais foram utilizados na obra de construção do PEF de UIRAMUTÃ (fl. 296, an. 1, vol. 1, Original sem grifo).*

257. **Análise**. No **mérito**, trata-se de situação similar à descrita na irregularidade anteriormente analisada referente à obra do aeródromo de BV-8 (Pacaraima I), qual seja, um pagamento antecipado injustificado, com base em uma nota fiscal de fornecimento material comprovadamente **não entregue** e não utilizado na obra, conforme depoimento em juízo do próprio gestor.

258. Quanto ao depoimento do Capitão JOSÉ FERNANDES FILGUEIRAS FILHO no TC 015.531/2004-3, **não** lhe conferimos valor probatório a favor ou contra o Cel. Aristomendes ou outros responsáveis. O que interessa ao deslinde do feito é a comprovação ou não da aplicação dos recursos federais na obra.

259. Em alegações de defesa, o Cel. Aristomendes afirmou que *"a despesa"* foi aplicada na obra, mas como ***"o material [brita]"*** especificado na nota fiscal do fornecedor **não foi entregue**, não restou comprovado em que produtos/serviços *"a despesa"* (o crédito oriundo daquela NF) foi utilizada na obra de construção do PEF de UIRAMUTÃ.

260. Ressalta-se que não houve comprovação, por intermédio de documentos, de que outros produtos e serviços de mesmo valor global foram, respectivamente, entregues ou prestados na obra em virtude da alegada permuta realizada, bem como a sua **vinculação** à quantia recebida em 29/12/2000 (R$ 115.630,00).

261. Entretanto, há de se registrar que houve atesto nas Notas Fiscais de fornecimento de materiais e execução de serviços realizada por militar em serviço no almoxarifado do 6º BEC (distante das obras), em face da inviabilidade de deslocamento daquele militar para o recebimento dos serviços/materiais que deveriam ser executados/entregues diretamente nas respectivas obras.

262. Ressalta-se, ainda, que não obstante as irregularidades supracitadas no que diz respeito à comprovação da entrega dos produtos em questão, há de se considerar que a constituição do débito ora analisado é fundamentada, exclusivamente, em respostas a notas de auditoria e ao Ofício n.º 19, no âmbito da TCE que quantificou o débito.

263. Além disso, registre-se que não foram encontrados, nos documentos relativos à TCE, registro de apuração **in loco**, ou diligência, junto ao PEF de UIRAMUTÃ, no sentido de verificar a efetiva existência de permuta de materiais. Além disso, a equipe de auditoria recomendou as responsáveis, no sentido de sanar as irregularidades em tela, apenas, o *"controle dos insumos em fichas"*, conforme se verifica às fls. 3358 do vol. 16 do TC 015.531/2004-3.

264. Assim, entende-se que as conclusões da equipe de auditoria, apesar de compatíveis com as constatações de que houve uma não usual e mal documentada permuta dos materiais adquiridos junto à empresa H. R. COMERCIAL, posteriormente utilizados na obra de construção do PEF de UIRAMUTÃ, não são suficientes para caracterizar e constituir o débito relativo aos materiais adquiridos (brita).

265. Nesse sentido, devem ser considerados, ainda, os registros supracitados de que houve conhecimento por parte do Estado-Maior do Exército da existência de permutas de materiais por parte do 6º BEC " (fls. 436/437, an. 1, vol. 2), bem como as peculiaridades que cercam os procedimentos de aquisição, transporte e liquidação da entrega de materiais de construção na Região Amazônia.

266. Finalmente, registre-se que há depoimento do Coronel Luiz Mario Mandarino de Sá Freire, para a Justiça Militar, no sentido de que *"todas as obras foram concluídas"* (fls. 450 an. 1, vol.2).

267. Portanto, considerando o conjunto de todas as provas apresentadas pela equipe de auditoria e pelos responsáveis, incluindo o depoimento do Cel. Aristomendes, conclui-se que não obstante a constatação da existência de procedimento não-usual na aquisição de permuta de materiais adquiridos em função das obras de construção do Pelotão Especial de Fronteira, não há comprovação da existência de dano em tal procedimento.

268. Assim, entende-se que devem ser acolhidas as contrarrazões apresentadas pelo recorrente, mantendo-se, apenas, alerta no sentido de corrigir os procedimentos de registro de permutas para a troca de matérias por aparte do 6º BEC.

269. Quanto à responsabilidade do **Sr. Mauro Silva Fernandes**, entendo que deva ser **afastada** pelos motivos expostos nos itens 17 a 37 retro.

7.5 – Obra de construção do Porto Hidroviário de Camanaus

Descrição do material ou Serviço envolvido e do Dano	***Responsáveis solidários***	***Data da ocorrência***	***Valor original R$***
7.5.1 – Aquisição de brita nº. 01. (O dano apurado refere-se ao pagamento de material não recebido e não utilizado na obra).	*Cel. Aristomendes Rosa Barroso Magno Tenente Mauro Silva Fernandes I. Rombaldi*	*29/12/2000*	*136.090,00*

270. **Argumento**. O **empresário** individual ITACIR ROMBALDI, inscrito no CNPJ sob o 03.909.722/0001-51, cujo nome de fantasia é H. R. COMERCIAL, apresentou alegações de defesa às fls. 544/545 do vol. 2 do anexo 1. Arguiu preliminares já analisadas nesta instrução.

271. Também em sede **preliminar**, o Cel. **Aristomendes** arguiu ilegalidade na condução dos trabalhos da equipe de auditoria, tais como a tomada de depoimentos de militares que "*não integravam as funções responsáveis pela gestão da UG",* o que configuraria **abuso de poder** (fl. 407, an. 1, vol. 2).

272. **Análise**. As preliminares não se sustentam. De início, esclareça-se ao Cel. Aristomendes que não se atribui eficácia de prova plena a qualquer depoimento de militares e demais pessoas ouvidas nestes ou em outros autos que versem sobre o mesmo tema.

273. Todas as alegações são analisadas em conjunto com as demais informações e documentos apresentados e não restou configurado o abuso de poder da equipe de auditoria, mas algumas interpretações equivocadas que foram ressalvadas quando da análise das respectivas irregularidades apontadas.

274. **Argumento**. No **mérito**, o empresário I. ROMBALDI informou apenas que *"**o produto adquirido foi entregue e recebido** como constatado na nota fiscal"* (fl. 545, an. 1, vol. 2, Original sem grifo).

275. Em alegações de defesa, o **Cel. Aristomendes** afirmou que *"**a despesa foi** realizada como determina a legislação em vigor e **aplicada na obra**"* (fl. 407, an. vol. 2 - Original sem grifo).

276. Em contrapartida, informou que *"**o recebimento da brita não foi contratado para sê-lo em CAMANAUS**, portanto, jamais os responsáveis pela obra em CAMANAUS poderiam recebê-la da empresa I. ROMBALDI"* (fl. 408, an. vol. 2 - Original sem grifo).

277. Do depoimento do Cel. Aristomendes em juízo, nos autos do processo 0010/04-5 da Auditoria Militar, extrai-se o seguinte:

*"perguntado se adquiriu **364 m³ de brita 01** pelo qual pagou **R$ 264.430,00** para utilização na obra de construção do porto de Camanaus, aquisição realizada na última semana do mês de dezembro do ano de 2000 e se tal material foi empregado na obra citada, respondeu que realmente **comprou e pagou por tal material, o qual não foi utilizado na construção do porto de Camanaus**, sendo que **a empresa que recebeu para o fornecimento do material entregou no lugar da brita pedra de mão**, que foi empregada na construção do **muro de contenção** no Porto de Camanaus; que, na época em que o citado material foi licitado, o Batalhão não possuía ainda o projeto do porto que estava sendo executado no IME, entretanto, já estava na posse de recursos para a execução da obra; que no final de novembro de 2000, o Departamento de Engenharia de Construção decidiu que o Batalhão deveria licitar a obra mesmo sem dispor do projeto, o que foi feito por estimativa, já que a concepção do porto fora efetuada no 6º BEC; que a brita 01 foi adquirida para ser utilizada em diversos pavilhões que seriam construídos no porto de Camanaus, entretanto, **houve redução de recursos para a obra** e dos pavilhões previstos construiu-se apenas o terminal de passageiros, daí porque a brita 01 ter sido substituída por pedra de mão (fl. 298, an. 1, vol. 1, Original sem grifo).*

278. **Análise**. Quanto ao argumento do empresário I. ROMBALDI, como dito acima, em face do procedimento adotado pelo Batalhão, conclui-se que o **atesto de recebimento** dos produtos/serviços nas Notas Fiscais [liquidação das despesas] relativas a fatos ocorridos fora das dependências do almoxarifado do 6º BEC [sediado em Boa Vista/RR] **não comprova a entrega dos produtos ou a execução dos serviços nas obras**.

279. No **mérito**, trata-se de situação similar à descrita anteriormente quando o empresário I. ROMBALDI foi contratado para fornecer 1.865 m³ de brita 01 para o PEF de UIRAMUTÃ.

280. Segundo as informações contidas no processo depreende-se que houve pagamentos antecipados, com base em notas fiscais de fornecimento de materiais **não entregues** e não utilizados na obra, posteriormente "permutados" por outros materiais. O valor informado no depoimento supra transcrito (R$ 264.430,00) refere-se ao pagamento que ora se analisa (R$ 136.090,00), recebido em **29/12/2000**, somado ao valor de R$ 128.340,00 (cento e vinte e oito mil, trezentos e quarenta reais), pago em **6/2/2001**, e, portanto, objeto de análise nas contas do exercício de 2001 (TC 008.638/2002-3). Assim sendo, as conclusões daqui advindas terão reflexo naquelas contas.

281. Em alegações de defesa, o Cel. Aristomendes afirmou que *"a despesa"* foi aplicada na obra, mas como ***"o material [brita]"*** especificado na nota fiscal do fornecedor **não foi entregue**. Portanto, parece haver divergência entre as Notas Fiscais correspondentes ao produto adquirido e o produto efetivamente entregue pela empresa contratada.

282. Observe-se, ainda, que **há divergência entre o depoimento em juízo do ex-comandante do 6º BEC e o argumento de defesa do fornecedor I. ROMBALDI**. Aquele afirmou que os produtos NÃO foram entregues, embora pagos, mas sim permutados por outros [pedra de mão], enquanto o empresário disse que entregou a brita constante da Nota Fiscal.

283. Entretanto, antes de afirmar que houve desvio, fraude ou mesmo débito, deve-se considerar que não obstante a flagrante existência de procedimento falho no que se refere ao registro da supracitada "permuta", bem como à falta de comprovação da mesma por intermédio de alterações das Notas Fiscais ou aditivos contratuais entre as partes interessadas, entende-se que não ocorreu a constituição válida de débito por intermédio da TCE realizada pelo Exército.

284. Nesse sentido, à semelhança de outras irregularidades anteriormente analisadas, toda a fundamentação para a quantificação do débito em questão está presente em respostas a questionamentos efetuados por intermédio de Notas de Auditoria (n.º 12 e n.º 16), bem como Resposta ao Ofício n.º 19 sobre a existência de guia de remessa e folha do boletim contendo informações sobre o material recebido.

285. Ressalta-se que a equipe ainda suscitou a incongruência entre a quantidade de brita adquirida e aquela prevista no plano de trabalho inicialmente estipulado (fls. 3335, vol. 16).

286. Porém, uma análise mais apurada das conclusões da referida TCE, bem como dos documentos por ela oferecidos, demonstra que:

a) a primeira resposta à Nota de Auditoria n.º 12, expedida ao 1º Tenente Eng. Silvio José de Melo Brito, Comandante do Destacamento Camanaus, simplesmente informa que **não houve tal serviço enquanto esteve na obra** (fls. 3335, vol.16, TC n.º 015.531/2004-3).

b) No caso das respostas à Nota de Auditoria n.º 16 e do Ofício n.º 19 as duas informações apenas reafirmam a ausência de documentos que comprovem a entrega da brita nos locais inicialmente determinados, o que, de fato, está em consonância com o argumento apresentado pelo Cel. Aristomendes de que houve permuta por outros materiais.

c) a conclusão de que há divergência entre o plano de trabalho e a compra do material é decorrente de análise pontual dos itens presentes no referido plano, sem comparações de valores e porcentagens planejados e adquiridos, resultando na existência do débito, sem, porém, considerar a possibilidade de erro ou modificação na execução do plano de trabalho.

287. Destaca-se que a Justiça Militar decidiu, por unanimidade, absolver o Cel. Barroso Magno das acusações a ele impostas (fls. 304, an. 1, vol.1).

288. Além disso, conforme transcrições diversas de manifestações do Ministério Público Militar (autos do processo 010/04-2 – 11ª CJM, fls. 6921/6922), trazidas aos autos pelo gestor supracitado, os relatórios de auditoria que resultaram na TCE apresentam algumas falhas, entre elas:

a) estariam "eivados de avaliações e opiniões subjetivas" (fls. 394 an. 1, vol. 1);

b) não foram aceitos documentos apresentados pelo gestor para o esclarecimento de gastos, durante a execução da TCE (fls. 394/395 an. 1, vol. 1); e, principalmente;

Além disso, ficou consignada, nos autos, a declaração de militar responsável no sentido de que *"todas as obras foram concluídas"*, conforme testemunho registrado de outro oficial militar (fls. 396 an.1, vol.1) e (fls. 450 an.1, vol.2);

289. Ressalte-se que a correta quantificação do débito é procedimento indispensável para que se proceda a adequada responsabilização do gestor público. No caso em tela, as contas do responsável já haviam sido analisadas pelo TCU e aprovadas pelo Tribunal.

290. Ademais, deve-se considerar que a prática da permuta em questão, por parte do 6º BEC, foi reconhecida pelo Estado-Maior do Exército, conforme registrado no Relatório de Comando, anteriormente citado (fls. 435/440, an. 1, vol. 2).

291. Finalmente, é óbvio que tal procedimento (permuta), quando mal documentado, não pode ser considerado escorreito. Porém, deve-se considerar a natureza das operações do 6º Batalhão de Engenharia de Construção – BEC, em remotas regiões do Norte do Brasil, além de aspectos afetos à compra e entrega de materiais para a realização das obras objeto de análise no presente relatório.

292. Portanto, considerando o conjunto de todas as provas apresentadas pela equipe de auditoria e pelos responsáveis, incluindo o depoimento do Cel. Aristomendes e as alegações do empresário I. ROMBALDI nos parece que tal "substituição" de materiais não foi apropriadamente documentada, sendo, portanto motivo para imposição de determinação no sentido corretivo, não existindo, porém, subsídios que possam justificar a delimitação de débito, fundamentados, apenas, em procedimento de auditoria que já foi considerado falho por parte da Justiça Militar.

293. Quanto à responsabilidade do **Sr. Mauro Silva Fernandes**, entendo que deva ser **afastada** pelos motivos expostos nos itens 17 a 37 retro.

Descrição do material ou Serviço envolvido e do Dano	***Responsáveis solidários***	***Data da ocorrência***	***Valor original R$***
7.5.2 – Aquisição de 150T de CAP – 20, 97T de CM-30 e 50T de RR-2C (insumos asfálticos). (O dano apurado refere-se ao pagamento de material não recebido e não utilizado na obra).	*Cel. Aristomendes Rosa Barroso Magno* *Tenente Mauro Silva Fernandes* *Manaus Auto Peças Ltda.*	*28/12/2000*	*226.747,10*

294. **Argumento.** Em alegações de defesa, o **Cel. Aristomendes** aduziu que *"o contrato dos produtos asfálticos foi permutado por transporte de materiais para CAMANAUS"* (fl. 408, an. 1, vol. 2).

295. Uma das primeiras etapas da obra é a construção de um muro de contenção, o que foi feito com aproveitamento das condições climáticas [período de estiagem].

296. O muro de contenção de Camanaus foi construído com *'pedras de mão'* (muro gabião) e devido a um aumento significativo imprevisível do quantitativo de materiais que seriam utilizados na obra, aumentou-se também a quantidade de transportes [fretes] para Camanaus.

297. Do depoimento do Cel. Aristomendes em juízo, nos autos do processo 0010/04-5 da Auditoria Militar, extrai-se **maiores detalhes** da alegada permuta, *verbis*:

*"(...) perguntado se pagou R$ 240.836,00 [valor bruto] para adquirir insumos asfálticos em dezembro de 2002 [SIC. O ano era **2000**], e se tal material foi utilizado na obra de construção no porto de Camanaus, respondeu que realmente comprou e pagou por tal material, entretanto, **os insumos asfálticos mencionados não foram entregues na obra**, complementando que o procedimento se deu em decorrência do que já citou anteriormente, pois **a aquisição de materiais para aquela obra foi feita por estimativa, já que precisava fazer uso dos recursos no final do exercício financeiro**; que posteriormente ao final do projeto da execução da obra, **os recursos** mencionados para aquisição de insumos asfálticos **foram utilizados no transporte de materiais de Manaus para São Gabriel da Cachoeira, transporte este efetuado por empresa contratada por aquela que recebeu para fornecer insumos asfálticos**, complementando que esse serviço de transporte sofria acompanhamento do Batalhão para impedir a prestação do serviço com valores acima dos valores normais de mercado" (fl. 298, an. 1, vol. 1, Original sem grifo).*

298. Alegou, ainda, que o Departamento de Engenharia de Construção, por meio do **Fax 871-E4 / 2º GEC, de 24/11/2000** (fl. 434, an. 1, vol. 2) impôs o procedimento de utilização de todos os recursos financeiros disponíveis antes do término do exercício de 2000.

299. A sociedade empresária **Manaus Auto Peças Ltda.** apresentou alegações de defesa às fls. 563/564 do vol. 2 do anexo 1. Suas preliminares foram rechaçadas, conforme análise supra, referente à aquisição de 460 toneladas de CAP-20 (R$ 315.722,61).

300. No mérito, alegou o que segue, concluindo, ao final, pela inexistência de dano ao erário:

*"(...) o 6º BEC solicitou que o valor das aquisições fosse creditado a favor do Batalhão para **permuta por transporte de materiais de Manaus para São Gabriel da Cachoeira**.*

3. Quanto às permutas, eram realizadas consagrando a troca de bens/serviços não mais necessários por outros que passaram a ser após a contratação. Sempre por solicitação da Administração Pública, a qual, nas oportunidades, expunha "os porquês" da troca e a preocupação de concluir as obras.

*(...) **todas as permutas realizadas encontram-se devidamente contabilizadas** e, inclusive, resultaram em condições econômicas para o Erário".*

301. **Análise**. Os argumentos apresentados pelo ex-comandante do 6º BEC e pelo fornecedor MANAUS AUTO PEÇAS LTDA. são coincidentes.

302. Confessam que houve **pagamento** antecipado e que, posteriormente, foram prestados serviços de transporte para o Porto de Camanaus, localizado em São Gabriel da Cachoeira/AM.

303. Em relação ao Fax 871-E4 do 2º Grupamento de Engenharia e Construção, de 24/11/2000 (fl. 434, an. 1, vol. 2), **repita-se** que não autorizava nem determinava a efetivação de pagamentos antecipados por serviços ainda não prestados.

304. O que o referido documento **recomenda** [não impõe ou determina] é o EMPENHO da despesa para viabilizar a futura inscrição do crédito orçamentário em restos a pagar. Dessa forma, não há justificativa aceitável para a efetivação de pagamentos antecipados no exercício de 2000.

305. Nada obstante, reitera-se que conforme a técnica apropriada para comprovação de gastos públicos seria necessário, ainda, que os recorrentes apresentassem provas documentais de que outros produtos e serviços de mesmo valor global foram, respectivamente, entregues ou prestados na obra em virtude da alegada permuta realizada, bem como a sua vinculação à quantia recebida do fornecedor MANAUS AUTO PEÇAS LTDA. em 28/12/2000 (R$ 226.747,10).

306. Entretanto, também quanto à ocorrência em tela, verifica-se que a constituição do débito por parte da TCE efetuada pelo Exército parece frágil e pouco documentada. Nesse sentido, mesmo estando aprovadas as contas dos responsáveis, os registros das supostas irregularidades restringem-se à resposta à nota de Auditoria n.º 16, por parte do 2º Ten. Engenheiro Suêldes Matias Silveira; ao Ofício n.º 19 (fls. 3336/3337, vol. 16, TC 015.531/2004-3), já anteriormente citado e à análise fotográfica (fls. 2948/2949, vol. 7) que é compatível com a afirmação de que houve "permuta" de materiais.

307. Nesse sentido, além de todos os aspectos já anteriormente mencionados relativos às peculiaridades no controle de aquisição e entrega de materiais nas operações do 6º BEC, há de se considerar que em nenhum momento a equipe de auditoria buscou comprovar a tese de que, de fato, tal permuta de materiais não se concretizou.

308. Assim, não existem indícios de visitas às obras que teriam recebido os materiais permutados, ou mesmo análise documental da substituição de materiais por serviços, como alegam os responsáveis, no caso em tela.

309. Tudo isso, associado às dúvidas levantadas e anteriormente citadas, sobre a validade dos procedimentos de apuração que resultaram na constituição da TCE em questão, além dos testemunhos que indicam a conclusão das obras, demonstram não haver respaldo suficiente para imputação do débito, não obstante a já destacada fragilidade nos procedimentos de registro das permutas ocorridas na gestão sob análise.

310. Recordam-se, novamente, algumas circunstâncias que poderiam mitigar as irregularidades registradas. Nesse sentido, conforme já citado destaca-se o conhecimento por parte do Estado-Maior do Exército da existência de permutas de materiais por parte do 6º BEC (fls. 436/437, an. 1, vol. 2), bem como as dificuldades naturais no desenvolvimento de procedimentos de aquisição, transporte e liquidação da entrega de materiais de construção na Região Amazônica.

311. Por fim, entende-se que devem ser **acolhidas** as alegações de defesa apresentadas pelo Cel. Aristomendes Rosa Barroso Magno e pela empresa Manaus Auto Peças Ltda. quanto à existência de débito, restando, porém, a necessidade de propor alerta ao 6º BEC para que corrija os procedimentos de registro de permutas, nos termos já anteriormente mencionados.

312. Finalmente, quanto à responsabilidade do **Sr. Mauro Silva Fernandes**, entendo que deva ser **afastada** pelos motivos expostos em itens anteriores da presente análise.

Descrição do material ou Serviço envolvido e do Dano	***Responsáveis solidários***	***Data da ocorrência***	***Valor original R$***
7.5.3 – Transporte de 5.100m3 de brita, 2.500m3 de areia e 3.000m3 de laterita. (O dano apurado refere-se ao pagamento de serviços não executados).	*Cel. Aristomendes Rosa Barroso Magno* *Tenente Mauro Silva Fernandes* *Transtec – Transporte, Terraplenagem e Construção Ltda.*	*28/12/2000*	*608.911,83*

313. **Argumento**. A TRANSTEC - Transporte, Terraplenagem e Construção Ltda. não apresentou alegações de defesa ao Ofício de Citação 1.299/2007, sendo considerada **revel** nos termos do art. 12, § 3°, da Lei 8.443/92, dando-se prosseguimento ao processo.

314. Em alegações de defesa, o Cel. Aristomendes reiterou, inicialmente, que a equipe responsável pela TCE deveria ter ouvido o gestor e não outros militares que desconheciam a realidade dos fatos.

315. No **mérito**, alegou que *"os serviços contratados foram permutados para o transporte de brita de MUCAJAÍ para PACARAIMA, a fim de garantir o prosseguimento dos trabalhos de construção do aeródromo de BV-8"* e que *"tais procedimentos foram contabilizados no relatório de Inspeção de Comando"*, contido no processo 0010/04-5 (fl. 408, an. 1, vol. 2).

316. Do depoimento do Cel. Aristomendes em juízo, nos autos do processo 0010/04-5 da Auditoria Militar, extrai-se **maiores detalhes** da alegada permuta, *verbis*:

"(...) perguntado se pagou a importância de R$ 645.746,50 [valor bruto] por serviços de transporte de 6.325 m³ [de brita], 3.125 m³ de areia, 3.750 m³ de laterita, que deveriam ser empregados

na obra de construção do porto de Camanaus, respondeu que o serviço mencionado ***foi contratado e pago*** *no valor indicado e que,* ***no entanto, os recursos foram utilizados no transporte de materiais para a obra do aeródromo de BV-8, sendo o transporte de brita granulada realizado no trecho de Mucajaí / Pacaraima****, isto porque, como já mencionado anteriormente,* ***o 6º BEC estava inadimplente com a obra de BV-8 e precisava resgatar a sua credibilidade*** *para ver liberada parcela de recursos do convênio com a Aeronáutica; perguntado se o recurso retirado para a execução da obra de Camanaus e referente ao transporte de materiais antes mencionados foi devolvido em sua totalidade para aplicação na mesma obra, respondeu que* ***os recursos retirados da obra de Camanaus foram devolvidos em sua totalidade e supridos pelo sistema que envolvia diversos convênios, muito embora não saiba precisar de que convênios saíram os recursos para a devolução do que foi tirado de Camanaus****" (fl. 298, an. 1, vol. 1, Original sem grifo)*

317. **Análise.** À semelhança de itens anteriores, o recorrente afirma que ocorreu a permuta de materiais na execução de obras sob sua responsabilidade. Nesse sentido, além dos argumentos já destacados sobre tal assunto, ressalta-se que em depoimento trazido ao processo n.º 0010/04-5 – 11º CJM, fls. 6299, o General Marius, então comandante do 2º GEC afirma, **in verbis**:

"na Amazônia é comum que se aloque recursos, ou seja, insumos de uma obra em outra, e tal prática não é considerada desvio de finalidade;"

318. Conforme anteriormente citado, destaca-se que há registros formais de que o Estado-Maior do Exército sabia da existência de permutas de materiais por parte do 6º BEC " (fls. 436/437, an. 1, vol. 2).

319. Logo, a avaliação é no sentido de que tal prática, apesar de não usual e potencialmente prejudiciais à administração pública, poderia ser considerada escusável tendo em vista as dificuldades na aquisição, transporte e utilização de materiais na região amazônica.

320. Finalmente, quanto à existência de débito, também na situação em tela, não há elementos no processo capazes de fundamentar tal conclusão. Nesse sentido, os débitos foram constituídos da mesma maneira, pouco detalhada, já detectada em itens anteriores da presente análise, ou seja, por intermédio de simples respostas a Notas de Auditoria (n.º 12 e 16) que equivalem a depoimentos, sem "triangulação" das informações e sem demonstração efetiva da existência de dano ou do desvio de dinheiro na compra de materiais (fls. 3338/3339, vol. 16, TC 015.531/2004-3).

321. Assim, devem ser acolhidas as alegações de defesa apresentadas pelo Cel. Aristomendes Rosa Barroso Magno e, por conseguinte, afastada, também, a responsabilidade da empresa TRANSTEC - Transporte, Terraplenagem e Construção Ltda. sem prejuízo de propor alerta de caráter corretivo.

322. Quanto à responsabilidade do Sr. Mauro Silva Fernandes, entendo que deva ser afastada pelos motivos expostos nos itens anteriormente analisados.

Descrição do material ou Serviço envolvido e do Dano	***Responsáveis solidários***	***Data da ocorrência***	***Valor original R$***
7.5.4 – Serviços de edificação do Terminal de Cargas do Porto de Camanaus (fundação, estrutura e acabamento). (O dano apurado refere-se ao pagamento de serviços não executados).	*Cel. Aristomendes Rosa Barroso Magno* *Tenente Marcelo Geber da Silva* *Engemar – Comércio, Construção e Serviços Ltda.*	*28/12/2000*	*121.816,34*

323. **Argumento**. O fornecedor Engemar – Comércio, Construção e Serviços Ltda. não apresentou alegações de defesa ao Ofício de Citação 1.298/2007, sendo considerado **revel** nos termos do art. 12, § 3°, da Lei 8.443/92, dando-se prosseguimento ao processo.

324. Nada obstante, a Sra. Ana Christina Coelho Salcides, representante legal da ENGEMAR, prestou esclarecimentos às fls. 363/364, an. 1, vol. 1, os quais serão analisados em conjunto com os documentos e demais informações constantes dos autos.

325. Em **preliminar**, a Sra. Ana Christina alegou que Auditoria Militar de Brasília da 11ª CJM julgou improcedente a denúncia contra o Cel. Aristomendes Rosa Barroso Magno. Além disso, não foi ouvida nos autos da Tomada de Contas Especial (TC 015.531/2004-3, em apenso).

326. **Análise**. As preliminares arguidas não merecem ser acolhidas. O fato de o Cel. Aristomendes ter sido absolvido na esfera criminal não obsta o regular processamento do feito de competência deste Tribunal de Contas.

327. É que a irregularidade apurada sob a ótica administrativa nem sempre configura infração penal e, portanto, a absolvição na esfera criminal não comprova, necessariamente, a inexistência de débito. As instâncias civil, penal e administrativa são independentes.

328. Ademais, o fato de a ENGEMAR não ter sido inquirida no TC 015.531/2004-3 não acarretou cerceamento do seu direito ao contraditório e à ampla defesa, os quais foram assegurados mediante a **regular citação** nos presentes autos (TC 008.122/2001-8). Passo à análise de mérito.

329. **Argumento**. No **mérito**, a Sra. Ana Christina alegou o que segue, concluindo, ao final, pela inexistência de dano ao erário:

"O 6º BEC solicitou que o valor das aquisições fosse creditado a favor do Batalhão para ***permuta por uma instalação de um canteiro de obras móvel, constituído por barracas especiais e contêineres para 120 homens****.*

3. Quanto às permutas, eram realizadas consagrando a troca de bens/serviços não mais necessários por outros que passaram a ser após a contratação. Sempre por solicitação da Administração Pública, a qual, nas oportunidades, expunha "os porquês" da troca e a preocupação de concluir as obras.

(...) ***todas as permutas realizadas encontram-se devidamente contabilizadas*** *e, inclusive, resultaram em condições econômicas para o Erário".*

330. O **Cel. Aristomendes**, em alegações de defesa, informou o que *"os serviços de edificação do terminal foram* ***permutados*** *por construção das instalações do canteiro de obras – PC de Campanha",* em razão de corte no orçamento da obra (fls. 408/409, an. 1, vol. 2, Original sem grifo).

331. Do depoimento do Cel. Aristomendes em juízo, nos autos do processo 0010/04-5 da Auditoria Militar, extrai-se **maiores detalhes da alegada permuta**, *verbis*:

"perguntado se utilizou recursos da ordem de R$ 276.481,11 na realização de serviço de edificação de terminal de cargas do porto de Camanaus, valor pago em ***28/12/00 [R$ 143.157,35 – valor bruto]*** *e 06/12/01 [R$ 133.323,76 – valor bruto], respondeu que* ***a edificação dos terminais de carga do mencionado porto não foi efetuada****, exatamente porque no início a obra foi orçada em R$ 8.000.000,00 e posteriormente houve redução de R$ 4.000.000,00; que, em decorrência do corte pela metade do valor orçado para a obra, a construção dos terminais de carga foi suspensa; que* ***utilizou o valor de R$ 143.157,35 empenhados para edificação do terminal de cargas na consecução do PC de campanha do Batalhão****; perguntado por que não empenhou o recurso diretamente para o PC de campanha, respondeu que, na época, o Batalhão não possuía um estudo adequado que pudesse identificar o valor exato a ser gasto com a implantação do PC de campanha para aquela obra e que o valor antes mencionado foi* ***empenhado*** *para edificação dos terminais de carga do porto porque na época tinha informação de que seriam repassados ainda recursos na ordem de R$ 4.000.000,00, o que não ocorreu (...)" (fls. 298/299, an. 1, vol. 1, Original sem grifo).*

332. **Análise**. A questão se resume à comprovação da alegada permuta para instalação do PC de Campanha naquela obra.

333. Nesse sentido, embora o fornecedor alegue que *"as permutas realizadas encontram-se devidamente contabilizadas e, inclusive, resultaram em condições econômicas para o Erário"*, não há apresentação de documentos nos autos que corroborem essa assertiva.

334. À semelhança dos itens anteriores, as alegações dos responsáveis levam para a conclusão de que a permuta em questão, procedimento aparentemente considerado comum em obras do Exército na região amazônica, não está devidamente registrada, gerando a possibilidade de existência de irregularidade por parte da gestão ora analisada.

335. Por outro lado, registros diversos, já demonstrados na presente análise, apontam para a conclusão das obras, sem existência de pendência, inclusive no caso da construção do PC de campanha em tela.

336. Associa-se a esse entendimento o fato de que, também quanto ao débito apurado por intermédio de TCE, não há constituição considerada válida do mesmo, já que é baseada, única e exclusivamente, em respostas a Notas de Auditoria e, no caso em questão a fotografia (nº 3) que é compatível com a afirmação de permuta (fls. 3341, vol. 16, TC 015.531/2004-3).

337. Logo, devem ser acolhidas as alegações de defesa apresentadas pelo Cel. Aristomendes Rosa Barroso Magno e por Engemar – Comércio, Construção e Serviços Ltda. quanto ao débito, restando a necessidade de propor alerta para correções nos procedimentos de registro de permutas junto ao 6º BEC.

338. Quanto à responsabilidade do Sr. Marcelo Geber da Silva, entendo que deva ser afastada pelos motivos expostos nos itens 17 a 37 retro.

Descrição do material ou Serviço envolvido e do Dano	***Responsáveis solidários***	***Data da ocorrência***	***Valor original R$***
7.5.6 – Serviços de drenagem e urbanização do Porto de Camanaus. (O dano apurado refere-se ao pagamento de serviços não executados).	*Cel. Aristomendes Rosa Barroso Magno* *Tenente Marcelo Geber da Silva* *Francisco Solidon Pereira ME*	*30/12/2000*	*2.873,85*

339. **Argumento**. O fornecedor Francisco Solidon Pereira ME, empresário individual, inscrito no CNPJ sob o 84.041-391/0001-82, cujo nome de fantasia é **Empreiteira Monte Oreb**, não apresentou alegações de defesa ao Ofício de Citação 1.294/2007, sendo considerado **revel** nos termos do art. 12, § 3°, da Lei 8.443/92, dando-se prosseguimento ao processo.

340. Nada obstante, o Sr. Francisco Solidon Pereira [pessoa física] prestou esclarecimentos às fls. fls. 351/352 e 361/362, an. 1, vol. 1, os quais serão analisados em conjunto com os documentos e demais informações constantes dos autos.

341. Em **preliminar**, o responsável Sr. Francisco alegou que Auditoria Militar de Brasília da 11ª CJM julgou improcedente a denúncia contra o Cel. Aristomendes Rosa Barroso Magno. Além disso, não foi ouvido nos autos da Tomada de Contas Especial (TC 015.531/2004-3, em apenso).

342. **Análise**. As **preliminares** arguidas não se sustentam. O fato de o Cel. Aristomendes ter sido absolvido na esfera criminal não obsta o regular processamento do feito de competência deste Tribunal de Contas.

343. É que a irregularidade apurada em âmbito administrativo nem sempre configura infração penal e, portanto, a absolvição na esfera criminal não comprova, necessariamente, a inexistência de débito. As instâncias civil, penal e administrativa são independentes.

344. Ademais, o fato de a Empreiteira Monte Oreb não ter sido inquirida no TC 015.531/2004-3 não acarretou cerceamento do seu direito ao contraditório e à ampla defesa, os quais foram assegurados mediante a **regular citação** nos presentes autos (TC 008.122/2001-8). Passo à análise de mérito.

345. **Argumento**. No **mérito**, Sr. Francisco alegou que *"todas as contratações celebradas com o 6º BEC obedeciam às regras de mercado vigentes naquele tempo e naquela região estabelecidas na licitação"* e que "***o serviço contratado foi entregue e recebido como constatado na nota fiscal***" (fl. 362, an. 1, vol. 1, Original sem grifo).

346. Em alegações de defesa, o Cel. Aristomendes informou que o depoimento do Tenente SUÊLDES MATIAS SILVEIRA no processo 0010/04-5 confirma que *"todos os serviços foram realizados"* (fl. 409, an. 1, vol. 2).

347. Do testemunho do Tenente SUÊLDES em juízo, nos autos do processo 0010/04-5 da Auditoria Militar, extrai-se o seguinte:

"(...) ***que foram realizados serviços de drenagem e urbanização do Porto de Camanaus****, com construção de boca de bueiro; que foram construídos os passeios de concreto; que não foi realizada escada de descida d'água, bem como duas guaritas em fibra de vidro e, ainda, a sinalização horizontal e vertical até a saída do depoente de São Gabriel da Cachoeira/AM; que pode informar que foram efetuados os revestimentos vegetal de taludes" (fl. 441/442, an. 1, vol. 2, Original sem grifo).*

348. Nos mesmos autos da Auditoria Militar, o **Cel. Aristomendes** prestou o seguinte depoimento:

"perguntado se realizou serviços de drenagem e urbanização no porto de Camanaus, com a construção de sarjetas trapezoidal, triangular e valetas de proteção de corte, pelos quais pagou a importância de R$ 3.173,74 [valor bruto], respondeu que ***este serviço não foi realizado em Camanaus e sim na estrada de ligação do pelotão Pacaraima ao aeródromo de BV-8, como empréstimo de uma obra para outra****" (fl. 299, an. 1, vol. 1, Original sem grifo).*

349. **Análise.** De início, observa-se que o testemunho do Tenente SUÊLDES em juízo, nos autos do processo 0010/04-5 da Auditoria Militar, no sentido de que *"foram realizados serviços de drenagem e urbanização do Porto de Camanaus".*

350. Ademais, não obstante as declarações do fornecedor Monte Oreb, ressalta-se que, em face do procedimento adotado pelo Batalhão, o atesto de recebimento dos produtos/serviços nas Notas Fiscais [liquidação das despesas] relativas a fatos ocorridos fora das dependências do almoxarifado do 6º BEC [sediado em Boa Vista/RR] dificulta a comprovação da entrega dos produtos ou a execução dos serviços nas obras.

351. Cabe ressaltar que o depoimento do Cel. Aristomendes, em juízo, diverge de suas alegações de defesa. O gestor informou, naqueles autos, que o serviço não foi realizado em São Gabriel da Cachoeira [Porto de Camanaus], mas sim no aeródromo de BV-8 [Pacaraima].

352. Similar às demais irregularidades acima analisadas, ainda que o gestor alterasse a sua linha de defesa para a constante no depoimento que prestou à Auditoria Militar, a questão de fundo resolver-se-ia na ausência de documentação adequada para comprovar o nexo causal entre o pagamento antecipado ao fornecedor [Empreiteira Monte Oreb] por serviços não executados descritos na Nota Fiscal e serviços executados em outra obra [aeródromo de BV-8].

353. Novamente, as mesmas falhas relativas aos controles de permuta de materiais são detectadas nos procedimentos em tela, existindo, porém, as mesmas ressalvas quanto à constituição dos débitos, que, no caso em questão foram, novamente, fundamentados em respostas a notas de auditoria (fls. 3342/3343 vol. 16, TC 015.531/2004-3), com valor probatório semelhante a testemunhos e que, no presente item, se contrapõe ao depoimento do Tenente SUÊLDES, em juízo.

354. Registra-se, ainda, a existência de fotografias n.º 1, 2 e 4, (fls. 2948/2949, vol. 7º, TC 015.531/2004-3) que se mostra compatível com as afirmações de permuta de materiais.

355. Finalmente, a existência de incongruência entre os depoimentos em questão, bem como as fotografias apontadas pela equipe de auditoria do exército, não colaboram no sentido de identificar a existência de débito ou mesmo da sua necessária quantificação, restando, porém, comprovada a falta de correta documentação dos procedimentos de aquisição, transportes, liquidação ou mesmo permuta na compra de materiais ou prestação de serviços no âmbito da gestão analisada.

356. Portanto, conclui-se que devem ser acolhidas as alegações de defesa e as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Marcelo Geber da Silva. Quanto aos demais responsáveis, Cel. Aristomendes Rosa Barroso Magno e Francisco Solidon Pereira ME [Empreiteira Monte Oreb], entende-se que as justificativas não foram capazes de elidir completamente a irregularidade em questão. Logo, faz-se necessário propor alerta de caráter corretivo.

357. Quanto à responsabilidade do **Sr. Marcelo Geber da Silva**, entendo que deva ser **afastada** pelos motivos expostos nos itens 17 a 37 retro.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

358. A análise apurada dos fatos vinculados à gestão do 6º BEC do ano de 2000 indica a ocorrência de diversas falhas de caráter administrativo naquele período. Nesse sentido, vários são os indícios da existência de permutas não bem documentadas, além da liquidação de despesas com atesto de notas "à distância", falhas no registro de entrada e saída de materiais de obras, desvio de finalidade, pagamentos antecipados e fracionamento de despesas.

359. Entretanto, cabe destacar que também não há registro concreto, nem na análise das contas anteriormente realizada pelo TCU nem mesmo na Tomada de Contas Especial efetuada pelo Exército, de locupletação, fraude ou mesmo desvio de recursos públicos nas obras realizadas por aquela unidade.

360. De fato, o que se observa no procedimento realizado com o intuito de apurar os supostos débitos são conclusões fundamentadas em análise com características preliminares, não aprofundadas por parte dos auditores, sendo, portanto, merecedoras de investigação mais relevante.

361. Nesse sentido, os citados débitos estão constituídos e quantificados, basicamente, por intermédio de respostas a "notas de auditoria" e ofícios, algumas vezes trazidos aos autos fora de contexto, podendo, em regra, ser considerados equivalentes a depoimentos pessoais.

362. É o caso, por exemplo, de questionamentos levados aos respondentes sobre a existência de guias de remessa relativas a determinados materiais, sendo que os responsáveis pelas aquisições informavam que os mesmos eram entregues diretamente, pelas empresas fornecedores, nos canteiros de obras, conforme depoimentos supracitados (fls. 3293, vol. 16, TC015.531/2004-3).

363. Em outras situações, as informações coletadas pela equipe de auditoria eram compatíveis com as supostas permutas informadas pelos gestores responsáveis, tendo, porém, ocorrido a constituição imediata dos débitos, sem, entretanto, investigações posteriores no sentido de confirmar ou "circularizar" informações complementares para comprovar a existência ou não das alegadas "substituições" de materiais.

364. Há, também, a existência de contradições entre as conclusões decorrentes de depoimentos colhidos durante a TCE e aquelas que se pode abstrair das manifestações de militares, junto à Justiça especializada.

365. É o caso do depoimento do sargento Gilberto que confirmou a inexistência de guias de remessa do almoxarifado do 6º BEC, o que dá a entender que, naquele caso, a emulsão asfáltica não teria sido entregue (fls. 41 do anexo 1 do TC 015.531/2004-3).

366. Entretanto, em momento posterior, o depoimento do sargento Gilberto nos autos da ação criminal (processo 0010/04-5) leva a conclusões diferentes, pois, em juízo, ele afirmou que participou das fases de terraplenagem e brita graduada e que a imprimação (que envolve o asfaltamento) da pista foi realizada (fls. 443/447, an. 1, vol. 2).

367. Ressalta-se que existe registro no processo de que a Justiça Militar contestou parte do procedimento apuratório realizado pelo exército, tendo considerado o Relatório de inspeção técnico-administrativa que teria originado a TCE como excessivamente subjetivo.

368. Assim, conforme transcrições diversas de manifestações do Ministério Público Militar nos autos do processo 010/04-2 – 11ª CJM (fls. 6921/6922), trazidas pelo gestor responsável, tais procedimentos de apuração estariam *"eivados de avaliações e opiniões subjetivas"* (fls. 394 an. 1, vol. 1), além de haver registros de que não foram aceitos, por parte da equipe de auditoria, documentos trazidos pelos responsáveis no sentido de esclarecer os gastos ocorridos (fls. 394 an. 1, vol. 1).

369. Há de se considerar, ainda, que, o gestor do 6º BEC, Cel. Aristomendes Rosa Barroso Magno, foi inocentado dos crimes de fraudes em licitações, desvio de finalidade e dano ao erário, pela Justiça Militar por insuficiência de provas (fls. 276/305, an. 1, vol. 1), o que não vincula o TCU, mas traz dúvida sobre as constatações levantadas via TCE.

370. Nesse contexto, também é significativo o testemunho trazido pelo Coronel do Exército Luiz Mario Mandarino de Sá Freire (fls. 450, an. 1, vol. 2), no sentido de que todas as obras foram concluídas, o que caracterizaria a inexistência de prejuízo ao erário.

371. Quanto à ocorrência de permutas que justificariam a não entrega de materiais nos locais inicialmente acordados, faz-se necessário destacar que, segundo informações advindas dos autos, infere-se que houve conhecimento por parte do Estado-Maior do Exército da existência dessas "substituições" de materiais por parte do 6º BEC, conforme já mencionado no presente relatório.

372. Ressaltam-se, ainda, as peculiaridades que cercam os procedimentos de aquisição, transporte e liquidação da entrega de materiais de construção, além da prestação de serviços, na Região Amazônica, onde o exercício da atividade pública pode ser dificultado pelas limitações de logística e operação em regiões distantes do nosso país.

373. Conclui-se, portanto, em decorrência da análise dos autos, associada às alegações de defesa apresentadas pelos responsáveis, que as falhas nos procedimentos administrativos efetuados pelo 6º BEC,

no âmbito da gestão do ano 2000, não podem ser caracterizadas como fraudes, desvios de dinheiro ou dano ao erário capazes de constituir débito.

374. Diante de tal constatação, serão propostos alertas de caráter corretivo no sentido de orientar o 6º Batalhão de Engenharia de Construção em futuras contratações de serviços e aquisições de materiais.

375. Finalmente, deve-se informar que por seu turno, em Sessão Ordinária de 24/6/2009, o Plenário deste Tribunal aprovou Questão de Ordem (conforme Anexo III da Ata n. 25, publicada em 26/6/2009) que atribui à Unidade Técnica responsável pela condução do processo que deu causa à reabertura das contas (TC-015.717/2005-3) a competência para realizar o exame de mérito das contas reabertas por Recurso de Revisão.

376. No entanto, este processo já se encontrava na Secretaria quando da questão de ordem e a matéria já era de conhecimento desta e estava em fase de aguardo de todas as contrarrazões recursais. Por esta razão reputou-se que a presente análise fosse feita pela Serur, inclusive com vistas a aproveitar o esforço já empreendido (fl. 618, anexo 1, vol. 3).

Proposta de Encaminhamento:

377. Ante o exposto, submeto o assunto à consideração superior, **propondo** conhecer do Recurso de Revisão interposto pelo Ministério Público junto ao TCU, com espeque no art. 35, inciso III, da Lei 8.443/2002, e, no **mérito**, dar-lhe **provimento PARCIAL** para:

a) reformar o Acórdão proferido pela 1ª Câmara, constante da Relação 42/2002, do Gabinete do Ministro Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, Ata 25/2002, quanto às contas do 6º Batalhão de Engenharia de Construção relativas ao exercício de 2000, de modo a que passe a constar como regulares com ressalva as contas do Sr. Aristomendes Rosa Barroso Magno;

b) excluir da relação processual o Sr. José Maria Afonso Baeta Teixeira;

c) acolher as razões de justificativa apresentadas pelos Srs. Marcelo Geber da Silva e Marco Antônio Vanni;

d) acolher parcialmente as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Aristomendes Rosa Barroso Magno, em relação aos pagamentos antecipados, ao fracionamento de despesas e ao desvio de finalidade;

e) acolher as alegações de defesa apresentadas pelos Srs. Mauro Silva Fernandes e Marcelo Geger da Silva, dando-se-lhes quitação;

f) acolher as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Aristomendes Rosa Barroso Magno e demais responsáveis quanto aos débitos inicialmente levantados por intermédio da TCE que resultou no presente recurso, dando-se-lhe quitação;

g) alertar o 6º BEC:

I) acerca da necessidade de proceder a efetiva documentação dos procedimentos quando da realização de permutas de materiais e/ou serviços, inclusive, com a realização de termo aditivo do contrato e emissão de notas fiscais pertinentes às novas aquisições de materiais e prestação de serviços;

II) para a necessidade de designar fiscais de contratos com a responsabilidade de atestar a entrega de materiais e prestação de serviços dentre servidores que estejam nas localidades em que tais produtos são entregues ou atividades são realizadas, abstendo-se de proceder ao atesto à distância;

III) da importância da não utilização de materiais adquiridos com recursos vinculados a determinado empreendimento em outra obra ou serviço, nos termos da legislação vigente;

IV) que a Lei 8.666/93 veda a realização de pagamentos adiantados, desvio de finalidade e fracionamento de despesas;

h) dar ciência às partes e aos órgãos/entidades interessados."

3. O diretor da 4ª DT e titular da Serur manifestaram-se concordância com o encaminhamento proposto pelo auditor-instrutor, alertando sobre a necessidade de os TCs 008.122/2001-8 e 008.638/2002-3, atinentes às Tomadas de Contas Simplificadas do 6º Batalhão de Engenharia de Construção, relativas aos exercícios de 2000 e 2001, terem tratamento similar, considerando que tratam substancialmente das mesmas irregularidades, nos termos do art. 288, § 6º, do RI/TCU e do art. 22, parágrafo único, da Resolução 175/2005.

4. O Ministério Público junto ao TCU, representado pelo Sérgio Ricardo Costa Caribé, no essencial de mérito, manifestou-se no seguinte sentido:

"(...)

Como bem delineado na peça recursal, busca-se com a reabertura das presentes contas avaliar a conduta dos responsáveis que, a princípio, teriam dado ensejo a irregularidades nas obras de construção executadas pelo 6º BEC. De fato, pelas justificativas apresentadas pelos responsáveis e, principalmente, pelo aprofundamento do exame dos achados que serviram de base para a citação dos responsáveis, assiste razão à Serur ao concluir que o procedimento instaurado pelo Exército – e que subsidiou as citações promovidas pelo TCU – carece de elementos suficientemente consistentes para a apuração dos débitos imputados aos responsáveis.

Conforme observado pela Unidade Técnica, não há registro concreto de que houve locupletamento, fraude ou desvio de recursos públicos nas obras realizadas por aquela unidade militar. No procedimento realizado pelo Exército com vistas a apurar os supostos débitos, as conclusões foram fundamentadas em análise de natureza preliminar, sem que a investigação dos fatos fosse devidamente aprofundada pelos auditores. Segundo a Serur, além de contradições entre os depoimentos colhidos durante a fase interna da TCE e os esclarecimentos posteriores prestados pelos responsáveis à Justiça Militar, *"os citados débitos estão constituídos e quantificados, basicamente, por intermédio de respostas a 'notas de auditoria' e ofícios, algumas vezes trazidos aos autos fora de contexto, podendo, em regra, ser considerados equivalentes a depoimentos pessoais* (fl. 685, anexo 1, v. 3). Em reforço a sua percepção, lembrou a Unidade Técnica que *"a Justiça Militar contestou parte do procedimento apuratório realizado pelo exército, tendo considerado o Relatório de inspeção técnico-administrativa que teria originado a TCE como excessivamente subjetivo"* (fl. 686, anexo 1, v. 3). Embora as decisões judiciais não vinculem, necessariamente, o juízo desta Corte de Contas, entendo que merecem especial atenção as dúvidas suscitadas pela Justiça Militar acerca da consistência dos trabalhos que não só lançaram a base para apuração dos débitos imputados aos responsáveis do 6º BEC, como também deram ensejo à TCE que motivou a interposição do recurso de revisão ora em análise.

Nos termos do art. 210, § 1º, do Regimento Interno do TCU, a apuração do débito será feita *"mediante verificação, quando for possível quantificar com exatidão o real valor devido"*, ou *"por estimativa, quando, por meios confiáveis, apurar-se quantia que seguramente não excederia o real valor devido"*. Cabe, assim, ante as considerações feitas pela Serur, afastar os débitos inicialmente atribuídos aos responsáveis, visto que os elementos disponíveis nos autos não se mostraram bastante confiáveis para a quantificação de eventual dano ao erário, ainda que por metodologia conservadora ou por estimativa realizada nos limites do art. 210, § 1º, inciso II, do Regimento Interno do TCU.

Todavia, dissinto, com as devidas vênias, da proposta da Unidade Técnica quanto ao julgamento pela regularidade com ressalva das contas do Sr. Aristomendes Rosa Barroso Magno. Não obstante a supressão do débito, o referido responsável, na qualidade de ex-Comandante do 6º BEC, incorreu, de forma sistemática, na prática irregular de pagamento antecipado, fracionamento de despesas e desvio de objeto. Com relação a tais irregularidades, os seus argumentos foram devidamente refutados pela Serur, que, embora tenha se limitado a propor a realização de alertas ao 6º BEC, concluiu pela ocorrência das irregularidades (fls. 642/651, anexo 1, v. 3).

Não bastasse o desrespeito aos dispositivos legais que disciplinam a realização de despesas pela Administração Pública, tais irregularidades foram perpetradas no âmbito de procedimento manifestamente ilegal, cuja prática merece firme desaprovação por parte deste Tribunal. Segundo a defesa apresentada pelo responsável e os esclarecimentos por ele prestados à Justiça Militar, o 6º BEC, com a intenção de constituir créditos junto ao fornecedor, costumava realizar pagamentos antecipados com base em notas fiscais referentes ao fornecimento de materiais que, sabidamente, não seriam utilizados nas obras. Com isso, o 6º BEC passava a ter em seu favor um crédito financeiro que poderia ser utilizado para a aquisição futura de materiais ou serviços que, provavelmente, seriam utilizados em outra oportunidade.

Trata-se, pois, de procedimento flagrantemente irregular, porquanto, além de configurar pagamento antecipado, compromete de forma decisiva a fiscalização da regular aplicação dos recursos, uma vez que inverte as fases de realização das despesas e rompe o nexo entre essas e seus respectivos documentos

comprobatórios. A adoção desse procedimento foi admitida pelo Sr. Aristomendes Rosa Barroso Magno, conforme se extrai de sua manifestação por ocasião do interrogatório efetivado pelo Juízo da Auditoria da 12ª Circunscrição Judiciária Militar, transcrita no relatório que subsidiou sentença proferida pela Justiça Militar, *in verbis*:

'... perguntado se adquiriu 1.865 m^3 de brita n.º 01 para a obra de construção do PEF [– Pelotão Especial de Fronteira] de UIRAMUTÃ, pelo qual pagou a importância de R$ 115.630,00 e se tal material foi utilizado na obra citada, respondeu que o material mencioando foi adquirido e pago, mas não foi utilizado nessa obra; que o procedimento se deu em decorrência de que, na obra do PEF do UIRAMUTÃ, o Batalhão recebeu primeiramente os recursos financeiros, quando ainda não existia projeto para a execução da obra; por tal motivo não tinha como licitar a aquisição de material para a citada obra e, como se encontrava no final do exercício financeiro, resolveu adquirir a brita mencionada com fim de criar uma reserva de crédito; que no ano de 2001, após o Batalhão receber o projeto de construção, a empresa que recebeu pelo fornecimento da brita entregou no lugar desse material outros materiais de construção no mesmo valor, os quais foram utilizados na obra de construção do PEF de UIRAMUTÃ...' (fl. 296, anexo 1, v. 1).

Em outras situações, foi adotado o mesmo procedimento, em que créditos originados de pagamentos antecipados eram utilizados em aquisição posterior de materiais para as obras executadas pelo 6º BEC. Pelo que se infere da instrução técnica, irregularidades semelhantes ocorreram ao serem aproveitados créditos que foram criados no exercício de 2000 com a suposta aquisição de insumos asfálticos, no valor de R$ 226.747,10, serviços de transporte de brita, areia e laterita, no valor de R$ 608.911,83, serviços de edificação do terminal de carga do Porto de Camanaus, no valor de R$ 121.816,34, e serviços de drenagem e urbanização do mesmo porto, no valor de R$ 2.873,85 (fls. 674/685, anexo 1, v. 3).

Diante disso, a despeito do afastamento dos débitos atribuídos ao ex-Comandante do 6º BEC, entendo que as mencionadas irregularidades justificam o julgamento pela irregularidade de suas contas e a cominação de multa ao ex-gestor.

Ante o exposto, este membro do Ministério Público manifesta-se pelo conhecimento do presente recurso de revisão para, no mérito, dar-lhe provimento parcial, reformando a decisão recorrida de modo a julgar irregulares as contas do Sr. Aristomendes Rosa Barroso Magno, nos termos do art. 16, inciso III, alínea "b", da Lei n.º 8.443/92, e aplicar-lhe a multa do art. 58, inciso I, da mesma lei, sem prejuízo dos alertas e dos comunicados alvitrados pela Unidade Técnica."

É o Relatório.

VOTO

Cuidam os autos de recurso de revisão interposto pelo Ministério Público junto ao TCU contra a decisão pela qual foram julgadas regulares as contas dos responsáveis pela gestão do 6º Batalhão de Engenharia de Construção (6º BEC), relativas ao exercício de 2000, cujo processo constou da Relação n.º 42/2002 do Gabinete do Ministro Substituto Augusto Sherman, apreciada pela Primeira Câmara deste Tribunal na sessão de 30/7/2002, conforme Ata n.º 25/2002, publicada em 9/8/2002.

2. Vale relembrar que o MP/TCU foi motivado a interpor o presente recurso em face das irregularidades detectadas quando do Levantamento de Auditoria realizado nas obras de implantação do 6º Pelotão Especial de Fronteira - 6º PEF, em Uiramutã/RR, sob responsabilidade do 6º BEC, que resultou na sua conversão em Tomada de Contas Especial – TCE (TC 010.065/2003-3), conforme Acórdão nº 1.618/2003 – Plenário.

3. Nestes autos, foram chamados para apresentar contra-razões recursais, em solidariedade pelos débitos referentes aos pagamentos irregulares efetuados no exercício de 2000:

- o ordenador de despesa Aristomendes Rosa Barroso Magno, ex-comandante do 6º BEC, em virtude de autorizar os pagamentos com prévio conhecimento da liquidação irregular das despesas referentes a materiais não entregues ou serviços não executados;

- os militares responsáveis pelo atesto de recebimento dos materiais/serviços nas notas fiscais (formalização da liquidação da despesa);

- os fornecedores (empresários individuais ou sociedades empresárias) que receberam pagamentos antecipados por materiais não entregues ou serviços não executados; e

- algumas pessoas físicas.

4. Primeiramente, cumpre registrar que este processo tramita juntamente com o TC 008.638/2002-3 (contas do exercício de 2001), em razão de envolver substancialmente as mesmas irregularidades, nos termos do 288, §6º, do RITCU c/c art. 22, parágrafo único, da Resolução 175/2005.

5. Como visto na minudente análise da Serur, transcrita no relatório precedente, ocorreram diversas falhas, como: existência de permutas de bens destinados às obras sem documentação apropriada para resguardar direitos da Administração, liquidação de despesas com atesto de notas "a distância", falhas no registro de entrada e saída de materiais de obras, desvio de finalidade/objeto, pagamentos antecipados e fracionamento de despesas.

6. Nos presentes autos, na tomada de contas especial instaurada pelo Exército e no processo criminal militar nº 0010/04-5, não restou demonstrada a ocorrência de locupletação, fraude ou mesmo desvio de recursos públicos nas obras realizadas pelo 6º BEC. As análises são unânimes em considerar que os procedimentos de apuração estariam eivados de avaliações subjetivas e que, por isso, não se poderia imputar débitos aos responsáveis.

7. Nesse sentido, o Cel. Aristomendes Rosa Barroso Magno, então comandante do 6º BEC, foi inocentado dos crimes de fraudes em licitações, desvio de finalidade e dano ao erário, pela Justiça Militar por insuficiência de provas. Decerto, em respeito ao princípio da independência das instâncias, esta Corte de Contas não está obrigada a seguir tal julgamento, ainda mais que a absolvição se deu por falta de provas. No entanto, traz várias dúvidas sobre as constatações desta TCE, conforme ressaltado pela Serur em sua instrução.

8. No entanto, ante a carência de elementos mais consistentes para a apuração dos débitos imputados aos responsáveis, não há como o Tribunal condená-los ao ressarcimento, pois não foi possível quantificar com exatidão o real valor devido ou por estimativa, quando, por meios confiáveis, apurar-se quantia que seguramente não excederia o real valor devido. Assim prescreve o art. 210, §1º do RITCU.

9. Apesar da não caracterização do débito, é fato que o responsável realizou diversas impropriedades, como pagamentos antecipados. No entanto, há que se levar em conta as características especialíssimas da região norte, no que diz respeito ao clima, à falta de estradas e outros fatores que afetam negativamente a logística de qualquer empreendimento naquele espaço geográfico do país.

10. Não foi por menos, que foi criado o Programa Calha Norte, justamente com objetivo de desenvolver e proteger essa região. O programa assim está descrito no sítio do Ministério da Defesa:

"O **Programa Calha Norte** (PCN) tem como objetivo principal contribuir com a manutenção da **soberania** na Amazônia e contribuir com a promoção do seu **desenvolvimento** ordenado.

Foi criado em 1985 pelo Governo Federal e atualmente é subordinado ao Ministério da Defesa. Visa aumentar a presença do poder público na sua área de atuação e contribuir para a Defesa Nacional.

Na sua etapa de implantação era chamado Projeto Calha Norte e tinha uma atuação limitada, prioritariamente, na área de fronteira. Hoje, o Programa foi expandido e ganhou importância em vista do agravamento de alguns fatores. Entre eles, o esvaziamento demográfico das áreas mais remotas e a intensificação das práticas ilícitas na região. Nesse contexto, cresce a necessidade de vigilância de fronteira e proteção da população. Ao proporcionar assistência às populações, as ações do Programa pretendem fixar o homem na região amazônica.

O PCN busca desenvolver ações de desenvolvimento que sejam socialmente justas e ecologicamente sustentáveis. Para isso, é indispensável respeitar as características regionais e os interesses da Nação."

11. Ressalto que os recursos oriundos do PCN é que financiaram os projetos concluídos pelo 6º BEC, os quais são objetos destes autos, a saber: pavimentação do aeródromo BV-8, construção do Porto Hidroviário de Camanaus e do Pelotão Especial de Fronteira – 6º PEF – Uiramutã-RR. São projetos de extrema importância para o País e para o Exército Brasileiro, pois contribuem para proteção e a manutenção da soberania na Amazônia, além de contribuir com o desenvolvimento regional.

12. No tocante ao fracionamento de despesas e desvio de finalidade/objeto, o Cel. Aristomendes também justificou os atos praticados, que foram devidamente analisados pela Serur (itens 90 a 138 da instrução transcrita no relatório precedente) e merecem acolhida neste voto.

13. As demais justificativas apresentadas pelos responsáveis e pelas empresas citadas, também, foram devidamente analisadas por aquela unidade especializada e endossadas pelo MP/TCU, não necessitando de mais aprofundamento. Nesse passo, acolho-as como razões de decidir.

14. Desse modo, alinho-me à proposta de encaminhamento alvitrada pela Serur, pois diante das circunstâncias e peculiaridades em que se desenvolveram os fatos impugnados, as falhas nos procedimentos administrativos efetuados pelo 6º BEC não podem ser caracterizadas como fraudes, desvios de dinheiro ou dano ao erário capazes de constituir débito ou aplicação de multa.

Ante o exposto, Voto por que o Tribunal adote a minuta de Acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 21 de setembro de 2011.

VALMIR CAMPELO
Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 2507/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 008.122/2001-8.
1.1. Apensos: TC 015.716/2006-4 e TC 015.531/2004-3.
2. Grupo II – Classe I – Assunto: Recurso de Revisão.
3. Recorrente/Responsáveis: Ministério Público junto ao TCU.
3.1. Interessado: 6º Batalhão de Engenharia de Construção – 6º BEC.
3.2. Responsáveis: Aristomendes Rosa Barroso Magno (CPF 415.836.987-87); Ipiranga Asfaltos S.A. (CNPJ 59.128.553/0001-77); Francisco Solidon Pereira-ME - Empreiteira Monte Oreb (CNPJ 84.041.391/0001-82); Engemar - Comércio, Construção e Serviço Ltda. (CNPJ 01.963.310/0001-74); I. Rombaldi - H. R. Comercial; (CNPJ 03.909.722/0001-51); Manaus Auto Peças Ltda. (CNPJ 04.670.972/0001-44); Marcelo Geber da Silva (CPF 052.226.087-00); Mauro Silva Fernandes (CPF 920.647.281-04); R C Projetos e Construções Ltda. (CNPJ 18.265.702/0001-62); Transtec - Transporte, Terraplanagem e Comércio Ltda. (CNPJ 01.319.212/0001-07).
4. Órgão: 6º Batalhão de Engenharia de Construção (CNPJ 00.394.452/0036-25).
5. Relator: Ministro Valmir Campelo.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Sérgio Ricardo Costa Caribé.
7. Unidade: Secretaria de Recursos – Serur.
8. Advogados constituídos nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de recurso de revisão interposto pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União, representado pelo Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico, contra o Acórdão proferido na Relação nº 42/2002 - Gab. do Ministro Substituto Augusto Sherman

Cavalcanti – Primeira Câmara, inserido na Ata nº 25/2002, que julgou regulares com quitação plena as contas do 6º Batalhão de Engenharia e Construção - BEC, relativas ao exercício de 2000.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo relator,

9.1. conhecer do presente recurso de revisão interposto pelo Ministério Público junto ao TCU, com fundamento no arts. 35, inciso III, da Lei nº 8.443/92, para, no mérito, dar-lhe provimento parcial;

9.2. acolher as razões de justificativa apresentadas pelos Srs. Marcelo Geber da Silva e Marco Antônio Vanni;

9.3. acolher as razões de justificativa apresentadas pelas empresas: Ipiranga Asfaltos S.A. Francisco Solidon Pereira-ME (Empreiteira Monte Oreb); Engemar - Comércio, Construção e Serviço Ltda.; I. Rombaldi (H. R. Comercial); Manaus Auto Peças Ltda.; RC Projetos e Construções Ltda.; Transtec - Transporte, Terraplanagem e Comércio Ltda.

9.4. acolher parcialmente as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Aristomendes Rosa Barroso Magno;

9.5. reformar a deliberação proferida pela 1ª Câmara, constante da Relação 42/2002, do Gabinete do Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, Ata 25/2002, quanto às contas do 6º Batalhão de Engenharia de Construção relativas ao exercício de 2000, para:

9.5.1. julgar regulares com ressalvas as contas do Sr. Aristomendes Rosa Barroso Magno, nos termos do art. 16, inciso II, e art. 17, da Lei nº 8.443/92, dando-lhe quitação;

9.6. dar ciência ao 6º Batalhão de Engenharia e Construção – 6º BEC do seguinte:

9.6.1. quando houver necessidade de realizar permutas de materiais e/ou serviços, que o faça por meios documentais, com a realização de termo aditivo do contrato e emissão de notas fiscais pertinentes às novas aquisições de materiais e prestação de serviços;

9.6.2. designe fiscais de contratos com a responsabilidade de atestar a entrega de materiais e prestação de serviços, abstendo-se de proceder ao atesto "a distância";

9.6.3. abstenha-se de utilizar materiais adquiridos com recursos vinculados a determinado empreendimento em outra obra ou serviço;

9.6.4. abstenha-se de realizar pagamentos adiantados, desviar a finalidade de materiais e serviços adquiridos e fracionar despesas, o que afronta a Lei nº 8.666/93;

9.7. dar ciência da presente deliberação aos responsáveis indicados nos itens 9.2 e 9.3; e

9.8. levar ao conhecimento Sr. Aristomendes Rosa Barroso Magno, do Comando do Exército e do 6º Batalhão de Engenharia e Construção o inteiro teor desta deliberação, bem como do Relatório e Voto que a fundamentam.

10. Ata n° 39/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/9/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2507-39/11-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Augusto Nardes (na Presidência), Valmir Campelo (Relator), Walton Alencar Rodrigues, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO NARDES
Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)
VALMIR CAMPELO
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO II – CLASSE I – Plenário
TC 008.638/2002-3.
Apensos: TC 009.123/2002-8 e TC 010.065/2003-3.
Natureza: Recurso de Revisão.
Órgão: 6º Batalhão de Engenharia de Construção – BEC (00.394.452/0036-25).
Recorrente: Ministério Público junto ao TCU.
Responsáveis: A P Israel da Silva ME (CNPJ 02.412.318/0001-05); Alfredo Pinheiro Filho (CPF 239.255.822-15); Aristomendes Rosa Barroso Magno (CPF 415.836.987-87); Auto Posto Abel Galinha Ltda. (CNPJ 00.376.437/0001-24); E. Stein (CNPJ 84.020.007/0001-65); Etmetal Comércio e Indústria de Placas Metálicas Ltda. (CNPJ 34.015.669/0001-79); Francisco William Azevedo da Costa (CPF 006.862.937-03); I. Rombaldi (CNPJ 03.909.722/0001-51); Importação e Exportação Cometa Ltda. (CNPJ 84.046.630/0001-97); J Soares Filho ME (CNPJ 04.055.646/0001-27); José Maria Afonso Baeta Teixeira - empresa individual (CNPJ 01.656.647/0001-39); KVA Instalações Elétricas Construção e Comércio Ltda. (CNPJ 34.532.622/0001-82); Loja da Borracha Ltda. (CNPJ 04.584.835/0001-97); Manaus Auto Peças Ltda. (CNPJ 04.670.972/0001-44); Marcelo Fauri Minuzzo (CPF 883.611.520-91); Mauro Silva Fernandes (CPF 920.647.281-04); Meta Mesquita Táxi Aéreo Ltda. (CNPJ 34.809.632/0001-12); Nita - Nimbus Táxi Aéreo Ltda. (CNPJ 03.665.282/0001-34); North Tour Turismo Ltda.-EPP (CNPJ 84.007.459/0001-07); O. G. Cunha - EPP (CNPJ 22.894.158/0001-95); Polimpex - Comércio, Serviços e Representações Ltda. (CNPJ 84.025.063/0001-92); Secor Serviços e Comércio de Roraima Ltda. (CNPJ 03.182.481/0001-91); Toniolli Construções Ltda. - EPP (CNPJ 03.234.753/0001-50); U S G Campos & Cia Ltda. (CNPJ 84.482.496/0001-77).
Advogados constituídos nos autos: André Luís Villóia Brandão (OAB/RR 276-4), Carlos Alberto Joaquim (OAB/SP 169.859), Janaína do Amaral Faria (OAB/SP 229.265), Camilla Negri Pinheiro Pereira (OAB/SP 267.617), Sílvio Antônio Graça de Araújo (OAB/RJ 23.663).

SUMÁRIO: RECURSO DE REVISÃO INTERPOSTO PELO MP/TCU. CONTAS DO EXERCÍCIO DE 2001 DO 6º BEC. REABERTURA DAS CONTAS. ANÁLISE DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA E DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA APRESENTADAS PELOS RESPONSÁVEIS. CONHECIMENTO. PROVIMENTO PARCIAL. CONTAS REGULARES COM RESSALVA E QUITAÇÃO PLENA. CIÊNCIA AOS INTERESSADOS.

RELATÓRIO

Tratam os autos de recurso de revisão (fls. 1 e 2, anexo 4), interposto pelo Ministério Público junto ao TCU, sob a lavra do então Subprocurador-Geral Procurador Ubaldo Alves, contra o Acórdão nº 2.316/2003 – Primeira Câmara, constante da Relação nº 78/2003, do Gabinete do Ministro Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, que julgou regulares as contas dos responsáveis pela gestão do 6º Batalhão de Engenharia de Construção - 6º BEC, relativas ao exercício de 2001.
2. Adoto em meu relatório a instrução da Serur (fls. 1.496/1.560 – vol. 7 do anexo 1), com os ajustes de forma que julgo necessários:
"(...)
2. Na essência, foram apuradas irregularidades nos TCs 009.123/2002-8, 010.065/2003-3, 004.822/2004-2 e 015.531/2004-3, com reflexo nas contas de 2000 (TC 008.122/2001-8) e 2001 (TC 008.638/2002-3) do 6º BEC.

3. Por oportuno, observo que os presentes autos encontram-se provisoriamente apensados ao TC 008.122/2001-8, com vistas a sua apreciação pelo mesmo Ministro-Relator.

4. A Serur elaborou detalhado histórico do processo às fls. 382/412, do vol. 1, do anexo 1. Em resumo, após o saneamento dos autos, foi instaurado o contraditório, com as devidas citações e audiências dos responsáveis, cujas alegações de defesa e razões de justificativa, em contrarrazões ao recurso ministerial, relativas às irregularidades ocorridas no exercício de 2001, são analisadas na presente instrução de mérito.

Admissibilidade:

5. O Ministro-Relator ratificou o exame preliminar de admissibilidade de fls. 03/04, do anexo 1, v.p., restituindo os autos a esta Secretaria para instrução (fl. 06, an. 1, v.p.).

Mérito:

a) Análise das contrarrazões (Ofícios n.º 591/2008, n.º 592/2008 n.º 593/2008, n.º 611/2008, n.º 612/2008):

- Responsáveis: Srs. Mauro Silva Fernandes, Francisco William Azevedo da Costa e Marcelo Fauri Minuzzo.

6. Argumento. O Sr. Marcelo Fauri Minuzzo, tenente à época dos fatos, citado pelo Ofício n. 593/2008, em razão do atesto de recebimento na Nota Fiscal de placas de sinalização rodoviária do fornecedor ETMETAL, no valor de R$ 3.880,00, e ouvido em audiência por intermédio do Ofício n.º 611/2008 (fls. 1284, an. 1, vol. 6,) na condição de encarregado do almoxarifado, apresentou alegações de defesa/razões de justificativa às fls. 1287/1288, an. 1, vol. 6.

7. Inicialmente, alegou que seus atos se pautaram na legalidade e que nunca foi inquirido em qualquer processo desta Corte.

8. Confirmou que recebeu as placas de sinalização e, após a devida liquidação, entregou-as à 2ª Companhia e Engenharia de Construção, a qual estava incumbida de sua instalação no trecho rodoviário. Ao final, requereu seja negado provimento ao Recurso Ministerial quanto à suposta irregularidade que lhe foi imputada.

9. No TC 008.122/2001-8 (contas de 2000), o Sr. Mauro Silva Fernandes, tenente à época dos fatos, informou o que segue:

"a. as compras eram realizadas de acordo com a legislação vigente e todas as modalidades de licitação respeitavam os limites legais, os editais eram elaborados pela Base Administrativa e as modalidades superiores à carta convite foram submetidas à aprovação da Assessoria Jurídica do 2º Grupamento de Engenharia de Construção.

b. (...) os insumos adquiridos através das licitações eram entregues diretamente nos locais das obras, conforme previsto nos editais, onde eram recebidos pelos seus comandantes, os quais informavam sobre o seu recebimento ao batalhão através dos meios de comunicação existentes no local ou através do Comandante do Batalhão e seu Estado-Maior que realizavam visitas/inspeções aos locais das obras. Devido às características de alguns insumos, a Base Administrativa formalizava contratos de fiel depositário com os fornecedores" (Grifei).

10. Nestes autos (TC 008.638/2002-3), o Sr. Mauro Silva Fernandes apresentou alegações de defesa às fls. 1058/1061, an. 1, vol. 5, onde, em linhas gerais, confirmou o anteriormente descrito.

11. Informou que as notas fiscais eram encaminhadas a ele, na qualidade de almoxarife, para assinatura, após receber a confirmação de que os materiais e os serviços foram entregues ou executados diretamente nas obras.

12. Acrescentou que os pagamentos antecipados pela prestação de serviços e pela entrega de materiais eram realizados mediante a "formalização de contratos de compromisso de serviços e de fiel depositário, com as respectivas empresas, por decisão do comandante do Batalhão, assessorado pelo seu Estado-Maior, com o objetivo de não haver restos a pagar, tendo em vista que grande parte dos recursos era recebida no final do exercício financeiro".

13. Análise. Preliminarmente, entendo presente a excludente de culpabilidade consubstanciada na "obediência hierárquica", a qual aproveita aos militares Mauro Silva Fernandes, Francisco William

Azevedo da Costa e Marcelo Fauri Minuzzo, pelas mesmas razões expostas na instrução de mérito do recurso de revisão do MP/TCU às contas de 2000 DO 6º BEC.

14. Naquele TC 008.122/2001-8, concluí restar afastada a responsabilidade dos militares subordinados ao Cel. Barroso Magno, conforme raciocínio a seguir transcrito, igualmente válido para a análise de mérito do presente recurso de revisão às contas de 2001.

"De início, observe-se que os argumentos trazidos pelo Sr. Mauro Silva Fernandes coincidem com os demais documentos e alegações de outros responsáveis nos autos, no sentido de que, em virtude de circunstâncias afetas à remota localidade onde encontrava-se o 6º BEC e suas respectivas operações, o modus operandi para a liquidação das despesas nas obras geridas era peculiar.

Dessa forma, parece compatível a afirmação do Sr. Mauro Silva de que ele e o Sr. Marcelo Geber não realizavam de fato a liquidação das despesas, mas formalizavam essa etapa no almoxarifado do 6º BEC, localizado fisicamente na capital Boa Vista/RR, após serem comunicados pelo comandante do Batalhão que determinados materiais ou serviços teriam sido, respectivamente, entregues ou executados nas obras.

Como será visto adiante, a execução dos convênios era realizada a vários quilômetros de distância do 6º BEC, onde trabalhavam os militares mencionados, e ficou acordado com os fornecedores que os materiais seriam entregues diretamente nas obras.

Assim sendo, para que aqueles militares realizassem de fato a liquidação das despesas, seria necessário um constante deslocamento físico a cada entrega de material ou execução de serviço em várias localidades distantes de sua sede – Manaus/AM, São Gabriel da Cachoeira/AM, Pacaraima/RR, o que acarretaria gastos significativos e desnecessários aos cofres públicos com diárias e passagens.

Entendo que em virtude das circunstâncias peculiares que permeia as operações do 6º BEC, na Região Norte do Brasil, não seria razoável exigir esse tipo de conduta dos Srs. Mauro Silva e Marcelo Geber. O deslocamento físico desses militares até as respectivas obras antes da efetivação do atesto de recebimento nas notas fiscais não se mostrava o procedimento mais econômico.

Quanto à questão da "obediência hierárquica", cabe ressaltar que o Cel. Aristomendes Barroso Magno assumiu toda a responsabilidade pela prática das irregularidades em depoimento durante IPM (fls. 280, vol. 1), conforme registrado no Relatório de TCE (fls. 3359, vol. 16, TC 015.531/2004-3).

Além disso, ressalta-se que as comunicações do Cel. Barroso Magno tinham fé pública e, portanto, não havia motivos para os subordinados ponderarem as decisões do ex-comandante. Trata-se, portanto, da "obediência hierárquica", um dos pilares do militarismo.

Do exposto, entende-se presente a excludente de culpabilidade consubstanciada na "obediência hierárquica", e conclui-se que devem ser acolhidas as alegações de defesa apresentadas por Mauro Silva Fernandes e as alegações de defesa e as razões de justificativa apresentadas por Marcelo Geber da Silva, relativas às contas do exercício de 2000".

15. Em relação ao Sr. Marcelo Fauri Minuzzo, observo, ainda, que lhe foi imputada uma única irregularidade, qual seja, o atesto de recebimento de placas de sinalização rodoviária do fornecedor ETMETAL (Ofício n. 593/2008). Como será visto adiante, há fortes indícios da efetiva entrega das placas, o que tornaria insubsistente o débito que lhe fora imputado (R$ 3.880,00).

16. Destaco, ainda, que, no recurso de revisão às contas de 2000, o Ministro-Relator, com a anuência do Parquet, acompanhou a proposta preliminar da Serur e indeferiu, liminarmente, a reabertura das contas de quatro responsáveis, dentre os quais o Sr. Francisco William Azevedo da Costa, devido à ausência de nexo de causalidade entre suas condutas e as ocorrências imputadas (fls. 505, 507 e 508, do TC 008.122/2001-8).

17. Dessa forma, concluo, inicialmente, que devem ser acolhidas as alegações de defesa/razões de justificativas apresentadas pelos militares Mauro Silva Fernandes, Francisco William Azevedo da Costa e Marcelo Fauri Minuzzo, com fundamento na excludente de culpabilidade "obediência hierárquica" e na ausência de nexo causal entre suas condutas e as irregularidades adiante analisadas.

- Responsáveis: Cel. Aristomendes Rosa Barroso Magno e beneficiários dos recursos federais.

18. Inicialmente, faz-se necessário destacar que o Cel. Barroso Magno não apresentou contrarrazões quanto à citação e audiência procedidas por intermédio dos Ofícios-Serur n.º 590/2008 e 610/2008, não obstante os pedidos de prorrogação de prazo por ele solicitados.

19. Logo, tendo em vista a correlação das presentes irregularidades com aquelas dispostas nas contas do 6º BEC relativas ao exercício de 2000, bem como a busca da verdade real, quando possível, as justificativas apresentadas no âmbito do processo 008.122/2001-8 serão aproveitadas em favor do responsável.

20. Ademais, ressalta-se que as justificativas dos outros responsáveis, além dos documentos trazidos aos autos pelas diversas instâncias participantes do processo apuratório, especialmente no que se refere às manifestações do Cel. Aristomendes Rosa Barroso Magno em juízo perante o Ministério Público Militar (fls. 1185 a 1192, vol., an.1, vol. 5) também serão aqui consideradas para efeito de defesa do responsável, bem como no sentido de subsidiar as conclusões a serem alcançadas.

21. Nesse sentido, primeiramente, quanto à audiência presente no Ofício 610/2008 (fls. 1280, an.1, vol. 6), estando revel o gestor responsável, bem como considerando os diversos documentos e declarações presentes nos autos, mormente, em relação à análise das contas do 6º BEC do ano 2000, entende-se que as falhas relativas ao fracionamento das despesas, desvio de finalidade e pagamentos antecipados não puderam ser elididas, devendo-se, entretanto, as mesmas serem consideradas "falhas formais", para as quais será proposto alerta de caráter corretivo.

22. A seguir, passo à análise das alegações de defesa apresentadas pelos responsáveis e beneficiários dos recursos federais (Ofícios n. 590/2008, 594 a 609/2008, 260 a 266, 268 e 269/2009 e Edital n. 96/2009).

- Obra de demarcação de lotes, abertura de estradas no Distrito Agropecuário de Manaus – SUFRAMA:

Descrição do material ou Serviço envolvido e do Dano	**Responsáveis:** **Cel. Aristomendes Rosa Barroso Magno, solidariamente com:**	**Data da ocorrência**	**Valor original R$**
Aquisição de 1.100 m3 de pedra britada (brita nº. 01). (O dano apurado refere-se ao pagamento de material não recebido e não utilizado na obra)	Mauro Silva Fernandes – 1º Tenente **Loja da Borracha Ltda.** CNPJ:04.584.835/0001-97 Responsável pela empresa: Álvaro Araújo Lopes.	26/11/2001	73.531,15
Aquisição de 4.600 m3 de brita nº.0/pó de brita e 3.500m de brita nº.01 (O dano apurado refere-se ao pagamento de material não recebido e não utilizado na obra)	Mauro Silva Fernandes – 1º Tenente **Empresa O G Cunha** CNPJ: 22.894.158/0001-95 Responsável pela empresa: Olivaldo Gomes da Cunha.	6/12/2001	369.538,75

23. Argumento. Os fornecedores Loja da Borracha Ltda. e O. G. Cunha não apresentaram alegações de defesa aos Ofícios TCU/Serur 594 e 595/2008, respectivamente.

24. Ressalta-se que o Cel. Aristomendes Rosa Barroso Magno afirmou, em depoimento prestado em juízo, no processo n. 0010/04-5, da Auditoria Militar, in verbis:

"perguntado se, na obra de demarcação de lotes, abertura e restauração de estradas no distrito agropecuário de Manaus (SUFRAMA) se fez utilização de pedra britada, pó de brita e brita nº 01 e se houve aquisição desse material, respondeu que houve aquisição desse material, utilizando recursos oriundos da SUFRAMA, mas que não foi utilizado na citada obra; entretanto, o dito material foi empregado no porto de Camanaus, complementando que tal procedimento se deu em decorrência de que, ao assumir o comando do batalhão, existia um déficit de materiais de, aproximadamente, R$ 1.500.000,00; que, autorizado pelo escalão superior, fazia empréstimo de materiais de mesma natureza

de uma obra para outra, procedimento adotado com o fim de impedir a paralisação das obras; que, no caso da pedra britada, pó de brita e brita nº 01, a aquisição se deu com ganhos do batalhão e decorrentes do convênio com a SUFRAMA e que a utilização em Camanaus se deu como reposição de material que esta obra havia emprestado para a construção de paióis da Base Aérea de Boa Vista e Manaus e também do campo de pouso de BV-8" (fl. 1187, an. 1, vol. 5, grifei).

25. Análise. Inicialmente, observo que, tratando-se de brita, a entrega era efetuada diretamente na respectiva obra e não no almoxarifado do 6º BEC, em Boa Vista/RR.

26. Por isso, o Cap. Eng. Carlos Alexandre da Cunha Campos informou à equipe de auditoria do Ministério da Defesa que não havia "guias de remessa" do material [do almoxarifado para a obra da Suframa].

27. O militar inquirido também confirmou que "não houve utilização de nenhum tipo de brita na obra da Suframa" (fl. 1126, an. 1, vol. 5), em consonância com o depoimento do Cel. Barroso Magno.

28. Entretanto, à semelhança do que ocorre nas contas do ano 2000, não obstante a caracterizada, reiterada e não apropriadamente documentada utilização de materiais de uma obra em outra, também não há comprovação da existência de desvio de dinheiro ou fraude que possa justificar a imputação do débito.

29. Nesse contexto, apesar da não comprovação efetiva da entrega da brita na obra do Porto de Camanaus, há de se registrar que a Tomada de Contas Especial realizada pelo Exército, que constituiu o débito em questão, assim o fez, meramente, por intermédio de respostas às Notas da Auditoria n.º 11, n.º 17 e n.º 18, bem como ao Ofício n.º 19 (fls. 3291, vol. 16, TC 015.531/2004-3), que reafirmam, ainda de que maneira superficial, a não utilização de brita na obra de demarcação de lotes, abertura e restauração de estradas no Distrito Agropecuário de Manaus.

30. Tal informação é compatível com a declaração do responsável no sentido de que o dito material foi empregado no porto de Camanaus. Entretanto, observa-se que na constituição do débito não foi realizada verificação de tal utilização alternativa do material, nem mesmo apurada a alegada autorização do "escalão superior".

31. Registre-se, ainda, conforme manifestação presente na análise das contas do ano 2000, que existem manifestações do Ministério Público Militar (autos do processo 010/04-2 – 11ª CJM, fls. 6921/6922), trazidas aos autos do TC 008.122/2001-8, pelo gestor Cel. Aristomendes Rosa Barroso Magno, de que os relatórios da inspeção Técnico-administrativa, realizada em abril de 2002, que resultou na abertura da TCE que apurou o débito estariam "eivados de avaliações e opiniões subjetivas" (fls. 394 an.1, vol.1);

32. Além disso, foi consignado (fls. 395 an.1, vol.1), que durante a TCE em questão não foram aceitos documentos apresentados pelo gestor para o esclarecimento de gastos. Ademais, existe registro nos autos de testemunho de oficial militar no sentido de que "todas as obras foram concluídas" (fls. 396 an.1, vol.1) e (fls. 450 an.1, vol.2);

33. Finalmente, há informações contidas no processo que levam à conclusão de que o Estado-Maior do Exército sabia da existência de permutas de materiais por parte do 6º BEC " (fls. 436/437, an. 1, vol. 2 do TC 008.122/2001-8).

34. Tais constatações e afirmações enfraquecem, ainda mais a já considerada superficial constituição dos débitos por intermédio da TCE procedida pelo Exército, presente nos autos do TC 015.531/2004-3, apensado ao TC 008.122/2001-8, referente às contas do 6º BEC do exercício de 2000, não sendo possível, portanto, constituir o débito frente a tal fragilidade de elementos.

35. Ante o exposto, concluo que deve ser afastado o débito em questão, sem prejuízo de determinações corretivas no sentido de aprimorar os controles de material sob a responsabilidade do 6 º BEC.

- Obra de pavimentação do aeródromo de BV-8:

Descrição do material ou Serviço envolvido e do Dano	**Responsáveis: Cel. Aristomendes Rosa Barroso Magno, solidariamente com:**	**Data da ocorrência**	**Valor original R$**
Locação de transporte aéreo de	Mauro Silva Fernandes – 1º Tenente		

militares no trecho Boa Vista-RR/Pacaraima-RR. (O dano apurado refere-se ao pagamento de locação de aeronave para um trecho onde não existem voos regulares e nem pista disponível para pouso e decolagens).	Empresa: Nita – Nimbus Táxi Aéreo Ltda. CNPJ: 03.665.282/0001-34 (Responsável pela empresa: Willys Lago Fonteles).	25/6/2001	7.241,38

36. Argumento. O fornecedor Nimbus Táxi Aéreo apresentou alegações de defesa às fls. 1095/1097, an. 1, vol. 5. No mérito, aduziu, em síntese, a prestação do serviço consubstanciado na locação de aeronave de 12 (doze) lugares para o 6º BEC.

37. Acrescentou que, segundo o depoimento do Cap. Eng. José Fernandes Filgueiras Filho em juízo, no processo n. 0010/04-5 da Auditoria Militar, aeronaves do governo do Estado de Roraima e os táxis aéreos, tipo PT ou monomotor, realizavam voos naquela região.

38. Além disso, a contratação do serviço se deu justamente porque não havia voos regulares com destino ao aeródromo de BV-8. Apresentou nota fiscal com o atesto do recebimento pelos serviços (fl. 1100).

39. Ressalta-se que no âmbito do processo no processo n. 0010/04-5, da Auditoria Militar o Cel. Barroso Magno apresentou os argumentos transcritos abaixo.

"perguntado se foi contratada a locação de aeronave de doze assentos para transporte aéreo de militares, no trecho Boa Vista-Pacaraima e se, nessa última localidade, existe pista de pouso, respondeu que tal contratação realmente foi efetuada e paga e que, em Pacaraima, existe pista de pouso em BV-8, que, muito embora em construção, permitia o pouso da aeronave contratada, ou, em último caso, poderia utilizar a pista de Santa Helena, no País vizinho – Venezuela; que tal aeronave foi utilizada para o transporte do estado-maior do batalhão até São Gabriel da Cachoeira/AM, para acompanhamento da obra de construção do porto de Camanaus" (fl. 1187-v, an. 1, vol. 5, grifei).

40. Análise. Inicialmente, destaco que o fundamento utilizado pela Equipe de Auditoria do Exército para a constituição do referido débito não se mostra adequado.

41. O fato de não haver voos regulares para a localidade de Pacaraima/RR não significa que não pudesse ser contratado o serviço de táxi aéreo. Pelo contrário, justificaria o fretamento da aeronave.

42. Quanto aos aspectos operacionais, é consabido que há inúmeros modelos de aeronave capazes de operar não apenas em pista pavimentada, mas também em pistas de terra ou outra superfície relativamente plana.

43. No caso concreto, a nota fiscal foi emitida em 20/6/2001, quando os serviços de terraplenagem da pista de BV-8 já haviam sido realizados, embora a pista ainda não estivesse asfaltada com CAP-20. Assim, poderia se chegar à conclusão de que a aeronave locada teria condições técnicas de pousar em BV-8.

44. Ante o exposto, conclui-se em decorrência da insubsistência dos argumentos que sustentariam a débito, apresentados pela Auditoria do Exército, devem ser acolhidas as alegações de defesa apresentadas pelos responsáveis.

- Obra de pavimentação do aeródromo de BV-8:

Descrição do material ou Serviço envolvido e do Dano	**Responsáveis:** **Cel. Aristomendes Rosa Barroso Magno, solidariamente com:**	**Data da ocorrência**	**Valor original R$**
Serviço de sinalização com pintura de faixas brancas e amarelas. (O dano apurado refere-se ao pagamento de serviços não executados).	Francisco W. A. Costa – Capitão QEM FC Empresa: Toniolli Construções Ltda. CNPJ.: 03.234.753/0001-50 (Responsável pela empresa: Luiz	27/6/2001	8.835,81

	Toniolli).		

45. Argumento. O fornecedor Toniolli apresentou alegações às fls. 1091/1093, an. 1, vol. 5. No mérito, aduziu, em síntese, a efetiva prestação do serviço de sinalização no aeródromo de BV-8, nos termos do acordo firmado com o 6º BEC.

46. Apresentou a Nota Fiscal com o atesto de recebimento dos serviços (fl. 1094). Alegou que não poderia ser responsabilizada por quaisquer desmandos efetivados por prepostos públicos.

47. Dessa forma, concluiu pela inexistência de débito, sob pena de enriquecimento sem causa da União. Ao final, requereu intimação pessoal em todos os procedimentos (fl. 1093).

48. Em juízo, no processo n. 0010/04-5, da Auditoria Militar, o Cel. Barroso Magno afirmou que:

"perguntado se efetuou a contratação de serviços de engenharia, no aeródromo de BV-8, para a execução de sinalização horizontal, de pinturas de faixas e se pagou a importância de R$ 10.000,90 [valor bruto da NF] por tal serviço, respondeu que tal serviço foi contratado e pago, mas não chegou a ser realizado, em decorrência de que houve a necessidade de ampliação da pista de pouso, entretanto, o valor pago foi revertido na entrega de materiais utilizados na ampliação da pista de pouso" (fl. 1187-v, an. 1, vol. 5, grifei).

49. Análise. Preliminarmente, destaco que o pedido de intimação pessoal não encontra guarida na legislação aplicável aos processos administrativos de competência desta Corte.

50. Segundo o art. 22, inciso I, da Lei 8.443/1992, as comunicações realizadas pelo Tribunal devem observar a forma estabelecida no Regimento Interno do TCU. O artigo 179, inciso II, do RI/TCU estabelece que as comunicações processuais far-se-ão mediante carta registrada, com aviso de recebimento que comprove a entrega no endereço do destinatário, comando reiterado nos artigos 3º, inciso III, e 4º, inciso II, da Resolução TCU 170, de 30/6/2004, que disciplina a expedição das comunicações processuais pelo Tribunal de Contas da União.

51. A validade de tal critério de comunicação processual é referendada pela jurisprudência deste Tribunal, conforme os acórdãos 14/2007 – 1ª Câmara; 3.300/2007 – 1ª Câmara; 48/2007 – 2ª Câmara; 338/2007 – Plenário. O entendimento desta Corte de Contas encontra amparo em deliberação do plenário do Supremo Tribunal Federal, proferida em sede de agravo regimental em mandado de segurança (MS-AgR 25.816/DF, relator Ministro Eros Grau), conforme excerto a seguir transcrito:

"EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL. MANDADO DE SEGURANÇA. DESNECESSIDADE DE INTIMAÇÃO PESSOAL DAS DECISÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. ART. 179 DO REGIMENTO INTERNO DO TCU. INTIMAÇÃO DO ATO IMPUGNADO POR CARTA REGISTRADA, INICIADO O PRAZO DO ART. 18 DA LEI N. 1.533/51 DA DATA CONSTANTE DO AVISO DE RECEBIMENTO. DECADÊNCIA RECONHECIDA. AGRAVO IMPROVIDO.

1. O envio de carta registrada com aviso de recebimento está expressamente enumerado entre os meios de comunicação de que dispõe o Tribunal de Contas da União para proceder às suas intimações.

2. O inciso II do art. 179 do Regimento Interno do TCU é claro ao exigir apenas a comprovação da entrega no endereço do destinatário, bastando o aviso de recebimento simples". (grifos acrescidos)

52. No mérito, verifica-se contradição nas alegações de defesa apresentadas. Enquanto o gestor, em juízo, aduziu a permuta por outros materiais, que teriam sido utilizados na obra de ampliação da pista do aeródromo de BV-8, o fornecedor alegou que prestou o serviço de sinalização, conforme atesto de recebimento na Nota Fiscal.

53. O argumento do fornecedor Toniolli deve ser rechaçado, porquanto fisicamente impossível de ter ocorrido à época da liquidação da despesa.

54. Diferente do alegado, o atesto de recebimento na nota fiscal não comprova a execução do serviço. À época da emissão da nota fiscal (junho/2001), a pista de BV-8 não estava asfaltada.

55. Portanto, o serviço de sinalização, com pintura de faixas brancas e amarelas não poderia ter sido executado à época do atesto. Houve, de fato, pagamento antecipado ao fornecedor por serviços não executados.

56. Ademais, a Tomada de Contas Especial do Ministério da Defesa foi promovida de setembro/2002 a março/2003 (fl. 1109, an. 1, vol. 5). Nessa época, a pista de BV-8 ainda não havia sido pavimentada, conforme fotografias de 11/11/2002, acostadas às fls. 1939/1945, do vol. 9, do TC 015.531/2004-3.

57. Finalmente, quanto ao argumento do Cel. Barroso Magno, bem como no que se refere à constituição do referido débito é necessário tecer uma ressalva.

58. Conforme se verifica às fls. 3300/3301 vol. 16, TC 015.531/2004-3, há semelhança de situações anteriormente apuradas, os débitos em questão foram constituídos exclusivamente por intermédio de respostas a Notas da Auditoria que, no caso, são compatíveis com as afirmações do gestor de que houve permuta dos serviços não prestados por materiais.

59. Entretanto, à semelhança de outras situações, não houve movimento no sentido de apurar a permuta alegada pelo gestor responsável. Isso, associado ao fato de que não foram aceitos documentos comprobatórios por parte da equipe da TCE, apresentados pelo gestor responsável, pode levar-nos a concluir pela existência de um débito de maneira injusta.

60. Portanto, ante o exposto, devem ser parcialmente acatadas as alegações de defesa apresentadas pelos responsáveis, com a desconstituição do débito em tela, sem prejuízo de proposta de alerta corretivo.

- Obra de pavimentação do aeródromo de BV-8:

Descrição do material ou Serviço envolvido e do Dano	**Responsáveis: Cel. Aristomendes Rosa Barroso Magno, solidariamente com:**	**Data da ocorrência**	**Valor original R$**
Aquisição de passagens aéreas no trecho Boa Vista-RR/ Pacaraima-RR/Boa Vista – RR. (O dano apurado refere-se ao pagamento de passagens aéreas para um trecho onde não existem voos regulares com emissão de bilhetes e nem pista disponível para pouso e decolagens).	Mauro Silva Fernandes – 1º Tenente Empresa: **North Tour Turismo Ltda.** CNPJ.: 84.007.459/0001-07 (Responsável pela empresa: Maria das Graças Gama de Oliveira).	4/6/2001	7.250,10

- Obra de ampliação do aeródromo de BV-8:

Descrição do material ou Serviço envolvido e do Dano	**Responsáveis: Cel. Aristomendes Rosa Barroso Magno, solidariamente com:**	**Data da ocorrência**	**Valor original R$**
Aquisição de passagens aéreas no trecho Boa Vista-RR/ Pacaraima-RR/Boa Vista-RR. (O dano apurado refere-se ao pagamento de passagens aéreas para um trecho onde não existem voos regulares com emissão de bilhetes e nem pista disponível para pouso e decolagens).	Mauro Silva Fernandes – 1º Tenente Empresa: **North Tour Turismo Ltda.** CNPJ.: 84.007.459/0001-07 (Responsável pela empresa: Maria das Graças Gama de Oliveira).	26/9/2001 28/11/2001	7.250,10 5.688,54

61. Argumento. O fornecedor North Tour requereu prorrogação de prazo em 16/2/2009 (fls. 1088) e apresentou alegações de defesa em 2/3/2009 (fls. 1035/1037), acompanhadas de documentos (fls. 1038/1057).

62. Em preliminar, arguiu a intempestividade da citação da empresa, em razão de os fatos se referirem ao exercício de 2001; que não tomou ciência do processo de prestação de contas do 6º BEC; que não seria presumível que poderia necessitar de documentos para subsidiar suas alegações de defesa, sendo que a legislação obriga a guarda por apenas 5 (cinco) anos, restando inviabilizado o pleno exercício do contraditório e da ampla defesa.

63. Análise. As preliminares não se sustentam. De início, observo a regular citação do fornecedor, sendo absolutamente irrelevante o fato de não haver participado do processo inicial de prestação de contas do 6º BEC. Com efeito, a citação foi promovida após a reabertura das contas requerida pelo Parquet no Recurso de Revisão. Portanto, foram assegurados o contraditório e a ampla defesa nos presentes autos.

64. Observo, ainda, que, em recente julgamento de incidente de uniformização de jurisprudência (Acórdão n. 2.709/2008 – Plenário), o Plenário desta Corte, com fulcro no § 5º, do art. 37, da Constituição Federal, firmou o entendimento de que "as ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis, ressalvando a possibilidade de dispensa de instauração de tomada de contas especial prevista no §4º do art. 5º da IN TCU nº 56/2007" (Grifei).

65. Argumento. No mérito, a North Tour aduziu que agenciou as requisições do 6º BEC para o trecho Boa Vista – Pacaraima – Boa Vista junto à Jet Air Táxi Aéreo e que, antes mesmo da homologação da pista de pouso de BV-8, aeronaves oficiais e táxis aéreos realizavam voos em Pacaraima (fls. 1036/1037, an. 1, vol. 5).

66. Posteriormente, por razões de conveniência e oportunidade do Batalhão, foi elaborada alteração contratual, com vistas à emissão de passagens aéreas para outros trechos, haja vista que o inicialmente contratado passou a ser feito pela via rodoviária.

67. Alegou que os serviços eram prestados na medida em que solicitados pelo Batalhão. Não foi possível encontrar todas as requisições, devido ao grande lapso de tempo, mas acostou algumas aos autos, as quais confirmariam as alegações (fls. 1038/1057, an. 1, vol. 5).

68. Ao final concluiu pela inexistência de dano ao erário e pela improcedência do recurso de revisão interposto pelo Ministério Público.

69. O Sr. Mauro Silva Fernandes, almoxarife à época dos fatos, informou que "o crédito foi utilizado para aquisição de diversos bilhetes em itinerários variados, de acordo com as necessidades do comandante do Batalhão" (fl. 1059, an. 1, vol. 5, grifei).

70. Em juízo, o Cel. Barroso Magno afirmou que:

"perguntado se foram adquiridas passagens aéreas no trecho Boa Vista – Pacaraima - Boa Vista, pelas quais pagou a importância de R$ 7.800,00 [valor bruto da NF = R$ 7.250,10 líquidos] e se existe a venda de bilhetes aéreos para o trecho mencionado, respondeu que realmente não existe venda de bilhetes aéreos para o trecho indicado e que os recursos mencionados foram utilizados para contratar empresa aérea que disponibilizava ao batalhão uma aeronave a ser utilizada no caso de emergência para socorro de urgência em possível acidente na obra; que não foi necessária a utilização desse serviço, tendo a empresa contratada revertido a prestação do serviço em aquisição de passagens para o batalhão e que foram utilizadas em serviço, em viagens para Manaus, Rio de Janeiro e Brasília para contatos do comando do batalhão com o 2º GEC, Diretoria de Engenharia da Aeronáutica, Diretoria de Obras e Cooperação e Estado-Maior do Exército (...) perguntado se adquiriu passagens aéreas no trecho Boa Vista-Pacaraima-Boa Vista, pelas quais pagou, primeiramente, R$ 7.800,00 [valor bruto da NF = R$ 7.250,10 líquidos] e depois R$ 6.120,00 [valor bruto da NF] e ainda se existe venda de passagens aéreas naquele trecho, respondeu que tais passagens foram adquiridas, mas não utilizadas no trecho mencionado, pois não existe venda de passagens aéreas para tal trecho; que o procedimento adotado pelo batalhão, em relação à aquisição de passagens de passagens aéreas, se dava em decorrência de que era impossível um planejamento, no que diz respeito à aquisição de passagens com dias determinados e trechos certos; que os valores mencionados foram utilizados em passagens aéreas para a ligação do comando do batalhão e nos trechos Boa Vista-Manaus, Boa Vista-Rio de Janeiro" (fl. 1187-v, an. 1, vol. 5, grifei).

71. Análise. Inicialmente, verifico que as requisições de passagens aéreas apresentadas pelo fornecedor não identificam a origem dos recursos nas Notas de Empenho ou nas Ordens Bancárias emitidas pelo 6º BEC (fls. 1038/1057, an. 1, vol. 5).

72. Todavia, observo, por meio do sistema Siafi, que a North Tour recebeu, em 2001, 7 (sete) pagamentos do 6º BEC (fl. 1357, an. 1, vol. 6), abaixo discriminados, no valor total de R$ 43.281,29, dos quais 3 (três) foram objeto de fiscalização, perfazendo R$ 20.188,74.

UG	Gestão	OB	Tipo	Data	Valor	Cancelada	Fiscalizada
160353	*12901*	*2*	*11*	*4/jun/01*	*7.250,10*	*x*	
160353	*12901*	*900001*	*22*	*7/jun/01*	*7.250,10*	*x*	
160353	**12901**	**13**	**11**	**7/jun/01**	**7.250,10**		**x**
160353	*1*	*203*	*11*	*30/jul/01*	*7.812,39*	*x*	
160353	*1*	*204*	*11*	*30/jul/01*	*3.100,00*	*x*	
160353	*1*	*900009*	*22*	*2/ago/01*	*7.812,39*	*x*	
160353	*1*	*900010*	*22*	*2/ago/01*	*3.100,00*	*x*	
160353	1	209	11	2/ago/01	7.812,39		
160353	1	210	11	2/ago/01	3.100,00		
160353	*1*	*286*	*11*	*13/set/01*	*4.818,52*	*x*	
160353	*1*	*900011*	*22*	*18/set/01*	*4.818,52*	*x*	
160353	1	311	11	18/set/01	4.818,52		
160353	**1**	**345**	**11**	**26/set/01**	**7.250,10**		**x**
160353	1	492	11	28/nov/01	7.361,64		
160353	**1**	**493**	**11**	**28/nov/01**	**5.688,54**		**x**

73. Observo, ainda, que a OB n. 2, de 4/6/2001, foi cancelada em 7/6/2001. Em substituição, foi emitida a OB n. 13, nessa mesma data, no valor de R$ 7.250,10. Portanto, a data de referência do primeiro débito em exame (R$ 7.250,10) deve ser alterada de 4/6 para 7/6/2001. Passo à análise dos documentos apresentados.

74. O fornecedor apresentou 20 (vinte) requisições do 6º BEC, sendo que não consta o valor na de número 37, referente ao trecho Boa Vista – Recife somente de ida (fl. 1055). Considerei, então, para essa requisição, o valor de R$ 1.019,70 (um mil e dezenove reais e setenta centavos), ou seja, a metade do valor da requisição de fl. 1056, referente ao mesmo trecho, porém de ida e volta. Assim, o valor total das requisições apresentadas foi de R$ 23.848,72 (vinte e três mil, oitocentos e quarenta e oito reais e setenta e dois centavos).

75. Ressalta-se que essas requisições não indicam a OB a que se referem, mas comprovam a destinação de grande parte dos recursos recebidos pela North Tour. Dessa forma, dever-se-ia reduzir os débitos imputados aos responsáveis na proporção dos valores efetivamente comprovados.

76. Entretanto, faz-se necessário ressaltar que, conforme análise de item anterior, a justificativa da auditoria do exército para imputação do débito, qual seja, o pagamento de passagens aéreas para um trecho onde não existem voos regulares com emissão de bilhetes e nem pista disponível para pouso e decolagens, não pode subsistir. Ademais, não houve apuração da alegadas permutas utilizados como justificativa por parte do gestor responsável.

77. Logo, não obstante a observada ausência de controles apurados da aquisição das referidas passagens aéreas, bem como permutas de bilhetes e serviços prestados, também não há, nos autos, subsídios necessários para a condenação dos responsáveis.

Ante o exposto, concluo que devem ser parcialmente acatadas as alegações de defesa apresentadas pelos responsáveis, sem prejuízo de proposta de alerta corretivo.

- Obra de ampliação do aeródromo de BV-8:

Descrição do material ou Serviço envolvido e do Dano	Responsáveis: Cel. Aristomendes Rosa Barroso Magno, solidariamente com:	Data da ocorrência	Valor original R$
Aquisição de 133m3 de brita nº.0/pó de brita, de 133m3 de brita nº.01 e 133 de brita nº.02. (O dano apurado refere-se ao pagamento de material não recebido e não utilizado na obra)	Mauro Silva Fernandes – 1º Tenente Empresa: O G Cunha CNPJ: 22.894.158/0001-95 (Responsável pela empresa: Olivaldo Gomes da Cunha).	8/10/2001	75.131,70

78. Argumento. O fornecedor não apresentou alegações de defesa ao Ofício TCU/Serur 595/2008 (fls. 1342/1343, an. 1, vol. 6).

79. Consideram-se, assim, as alegações do Cel. Barroso Magno no âmbito processo n. 0010/04-5, da Auditoria Militar, como argumentos em sua defesa, bem como subsídios para a avaliação da irregularidade/débito em questão:

"perguntado se fez a aquisição de 133m³ de brita n. 0, 133m³ de brita n. 01, 133m³ de brita n. 02, pelos quais pagou R$ 79.800,00 [valor bruto da NF] e se esses materiais foram usados na construção do aeródromo de BV-8, respondeu que tais materiais foram adquiridos e pagos, no entanto, foram empregados no porto de Camanaus, isto porque a obra daquele porto havia emprestado materiais para a obra de BV-8 e a aquisição se fez como reposição de materiais emprestados" (fl. 1188, an. 1, vol. 5, grifei).

80. Análise. Inicialmente, ressalta-se que a ampliação do aeródromo em questão está relacionada com itens já analisados, no âmbito das contas do 6º BEC, referentes ao exercício do ano 2000 (TC 008.122/2001-8).

81. Ademais, à semelhança de itens anteriores da presente análise, não obstante a ausência de controles efetivos das alegadas permutas realizadas nas gestões sob análise, não há uma efetiva caracterização/quantificação do débito por parte da equipe de auditoria que procedeu a TCE em questão.

82. Nesse sentido, entende-se que as questões apresentadas pela equipe de auditoria no âmbito do procedimento apuratório (fls. 3304/3306, vol. 16, TC015.531/20004-3) não são capazes de estabelecer com clareza os débitos alegados.

83. Finalmente, ressalta-se que durante o trabalho de auditoria também não foi verificada (confirmada) a existência da permuta alegada pelo recorrente.

84. Assim, considerando-se as dúvidas, já anteriormente citadas, sobre a pertinência da metodologia aplicada durante a auditoria do Exército, bem como a ausência de documentos que permitam concluir pela existência de fraude, desvio ou outra irregularidade que resulte na constituição de débito, não há como sustentar a imputação do mesmo contra o gestor.

85. Ante o exposto, concluo que deve ser afastado o débito em questão, sem prejuízo de determinações de caráter corretivo, no sentido de aprimorar os controles de materiais no âmbito do 6º BEC.

- Obra de ampliação do aeródromo de BV-8:

Descrição do material ou Serviço envolvido e do Dano	Responsáveis: Cel. Aristomendes Rosa Barroso Magno, solidariamente com:	Data da ocorrência	Valor original R$
Aquisição de 1100m3 de brita nº. 01. (O dano apurado refere-se ao pagamento de material não recebido e não utilizado na obra).	Mauro Silva Fernandes – 1º Tenente Empresa O G Cunha CNPJ: 22.894.158/0001-95 (Responsável pela empresa: Olivaldo Gomes da Cunha).	28/11/2001	74.566,80

86. Argumento. O fornecedor não apresentou alegações de defesa ao Ofício TCU/Serur 595/2008 (fls. 1342/1343, an. 1, vol. 6).

87. No depoimento prestado em juízo, no processo n. 0010/04-5, da Auditoria Militar, o Cel. Barroso Magno ratificou o abaixo transcrito.

"perguntado se adquiriu 1.100m³ de brita n. 1 e se pagou pela aquisição R$ 79.200,00 [valor bruto da NF], e, ainda, se tal material foi empregado na obra de ampliação do aeródromo de BV-8, respondeu que comprou tal material e pagou o valor mencionado; que tal aquisição se deu em decorrência de que o britador do 6º BEC era antigo, estava obsoleto e poderia não conseguir suprir a obra com a quantidade de material necessário; como tinha um compromisso de não deixar que a obra de BV-8 sofresse atrasos, resolveu comprar esse material como uma reserva, no caso de problemas com o britador do batalhão; que esse material não foi utilizado na obra, pois o britador do batalhão conseguiu suprir as necessidades da construção, sendo que o valor pago foi revertido no melhoramento do britador do batalhão, complementando que a empresa contratada para fornecer a brita n. 1 prontificou-se e executou a manutenção e o melhoramento do equipamento citado, utilizando o recurso que recebera para o fornecimento da brita n. 1" (fl. 1188, an. 1, vol. 5, grifei).

88. Análise. À semelhança de outras irregularidades constatadas nos presentes autos, o gestor alega permuta do material de construção por serviços de manutenção no britador do Batalhão.

89. Ressalta-se que, de um lado, tal permuta está mal documentada, demonstrando fragilidade nos controles de aquisições de materiais por parte do 6º BEC.

90. De outro, também não há a correta caracterização do débito que ensejou a reabertura das contas objeto da presente análise.

91. Nesse sentido, durante a TCE. foram realizados, apenas, questionamentos por intermédio de notas de auditoria e ofícios, além da constatação da existência de uma Usina de Britagem instalada no Destacamento Cel. Aquino, informação compatível com o depoimento do recorrente (fls. 3306/3308, vol. 16, TC 015.531/2004-3).

92. Ademais, não há qualquer alusão à verificação, por parte da equipe de auditoria, da alegada permuta de materiais por serviços de manutenção e melhoramento de equipamentos.

93. Considerando, ainda, as retromencionadas críticas levantadas pelo Ministério Público Militar em relação ao procedimento apuratório realizado, principalmente no que se refere à negativa por parte da equipe de auditoria do exército em receber documentos probatórios apresentados pelo Cel. Barroso Magno (fls. 394 an.1, vol.1 do TC 008.122/2001-8), não é possível concluir pela existência de débito no caso em tela.

94. Logo, nos parece que as irregularidades estão restritas à formalização dos processos de permuta, bem como aos indícios de pagamentos adiantados, sem porém caracterização de fraude ou desvio de dinheiro público.

95. Ante o exposto, concluo que deve ser afastado o débito em questão, sem prejuízo de proposta de alerta corretivo.

- Obra de ampliação do aeródromo de BV-8:

Descrição do material ou Serviço envolvido e do Dano	**Responsáveis: Cel. Aristomendes Rosa Barroso Magno, solidariamente com:**	**Data da ocorrência**	**Valor original R$**
Aquisição de 283T de CAP – 20, 86 T de CM-30 e 25T de RR-2C (insumos asfálticos). (O dano apurado refere-se ao pagamento de material não recebido e não utilizado na obra).	Mauro Silva Fernandes – 1º Tenente Manaus Auto Peças Ltda. CNPJ: 04.670.972/0001-44 (Responsável pela empresa: Nilder Romero).	27/6/2001	291.794,39

96. Argumento. A sociedade empresária Manaus Auto Peças Ltda. – MAPEL apresentou alegações de defesa às fls. 480/482, an. 1, vol. 2. Em preliminar, alegou que Auditoria Militar de Brasília da 11ª CJM julgou improcedente a denúncia contra o Cel. Aristomendes Rosa Barroso Magno.

97. O fornecedor foi testemunha do Ministério Público Militar na ação citada e esclareceu ao Conselho de Justiça Militar as mesmas indagações constantes destes autos. Além disso, a empresa não foi ouvida nos autos da Tomada de Contas Especial contida no TC 015.531/2004-3 (em apenso).

98. Análise. As preliminares arguidas não se sustentam. O fato de o Cel. Aristomendes ter sido absolvido na esfera criminal não obsta o regular processamento do feito administrativo de competência deste Tribunal de Contas.

99. É que o dano ao erário nem sempre configura infração penal e, portanto, a absolvição na esfera criminal não comprova, necessariamente, a inexistência de débito. As instâncias civil, penal e administrativa são independentes.

100. Ademais, o fato de a empresa não ter sido inquirida no TC 015.531/2004-3 não acarretou cerceamento do seu direito ao contraditório e à ampla defesa, os quais foram assegurados mediante a regular citação nos presentes autos (TC 008.638/2002-3).

101. Argumento. No mérito, o fornecedor confirmou que, depois de vencida a licitação, recebeu pagamento antecipado pela venda de 283T de CAP-20, 86T de CM-30 e 25T de RR-2C (insumos asfálticos), conforme Nota Fiscal de 27/6/2001.

102. Segundo o fornecedor, o pagamento antecipado foi efetuado para que o Comando do 6º BEC não perdesse os recursos alocados no exercício financeiro. A empresa permaneceu como fiel depositária dos insumos para garantia do fornecimento.

103. Em 2002, o Comando do 6º BEC solicitou a troca dos insumos asfálticos por materiais de construção, peças de viaturas e equipamentos de engenharia, cujos preços foram impostos pela administração militar, em valores iguais aos do registro de preços.

104. Dessa forma, a MAPEL forneceu esses produtos em substituição aos insumos asfálticos. As permutas foram contabilizadas pelo Batalhão, tendo, inclusive, resultado em vantagens econômicas para o erário, inexistindo, portanto, dano ao patrimônio da União.

105. No processo junto à Justiça Militar o Cel. Barroso Magno afirmou que:

"perguntado se adquiriu 283T de CAP-20, 86T de CM-30 e 25T de RR-2C (insumos asfálticos), pelo qual pagou a importância de R$ 309.925,00 [valor bruto da NF], e se tal material foi utilizado na ampliação do aeródromo de BV-8, respondeu que realmente adquiriu e pagou o valor mencionado por tal material; entretanto o material não foi utilizado na obra citada, isto porque o governo do Estado de Roraima, que tinha interesse na ampliação da pista de pouso de BV-8, forneceu os insumos asfálticos, quando o batalhão já havia adquirido e pago [antecipadamente] pelo material; entretanto, a empresa que recebeu para fornecer o material entregou na própria obra outros materiais e que nela foram usados e no mesmo valor pago pelos insumos asfálticos" (fl. 1188, an. 1, vol. 5, grifei).

106. Análise. Os fatos relacionados com o item em questão detêm semelhança com os demais que envolvem a ampliação do aeródromo de BV-8. Na situação em tela, existe a alegação de que houve permuta de insumos asfálticos por "outros materiais" visando não causar prejuízo ao erário.

107. Nesse sentido, ressalta-se que as alegações do Cel. Aristomendes são de que já havia sido pago o produto adquirido (insumos asfálticos) quando o governo do Estado de Roraima, que teria interesse na ampliação da pista de pouso, forneceu os mesmos.

108. Destaca-se que a constituição do débito é decorrente de respostas à Nota de Auditoria n.º 15, bem como ao Ofício n.º 19, sobre controles de aquisição de material (guias de remessas), além de fotografias que demonstrariam a pista ainda não asfaltada (3312/3313, vol. 16, TC 015.531/2004-3).

109. Quanto às fotografias em questão (fls. 1940/1942, vol. 9, TC 015.531/2004-3), sugerem que, à época da fiscalização, ou seja, 11 de novembro de 2002 (registro às fls. 1944, vol. 9, TC 015.531/2004-3), aquele trecho do aeródromo ainda não estava asfaltado. Ressaltando-se, porém, que todo o trabalho de compactação e preparação para a colocação da massa asfáltica parecia ter sido concluído à época.

110. Além disso, faz-se necessário destacar que existe, ainda, a possibilidade de que, à época da fiscalização, a pista do aeródromo já ter recebido algum tipo de massa asfáltica, em camada inferior

àquela visível por intermédio do registro fotográfico, ou juntamente com a brita que cobre o terreno, formando o chamado TSS (tratamento superficial simples), compatível com camada intermediária da pista de pouso.

111. Logo, as fotografias em questão sequer constituem prova absoluta de que parte dos insumos não foi utilizada antes daquele período, muito menos de que, após aquela data, tal material não foi aplicado na finalização da obra.

112. Finalmente, como contraponto, temos o registro posterior à data da auditoria de que "todas as obras foram concluídas" conforme testemunho registrado de outro oficial militar (fls. 396 an.1, vol.1) e (fls. 450 an.1, vol.2, 008.122/2001-8); o que pode significar, apenas, que tais serviços foram realizados em data posterior à fiscalização, representando atraso no cronograma de execução, porém, não propriamente, a existência de obra incompleta.

113. Logo, conclui-se que, novamente, a documentação da permuta de materiais, e, no caso em tela, do recebimento de insumo asfáltico por parte do governo estadual não está bem documentada, entretanto, também não existem indícios de fraude, desvio ou locupletação que possa ensejar a condenação do responsável em débito.

114. Assim, faz-se necessário acatar parcialmente as alegações de defesa apresentadas, sem prejuízo de alerta corretivo.

- Obra de ampliação do aeródromo de BV-8:

Descrição do material ou Serviço envolvido e do Dano	**Responsáveis:** **Cel. Aristomendes Rosa Barroso Magno, solidariamente com:**	**Data da ocorrência**	**Valor original R$**
Aquisição de concreto betuminoso usinado a quente. (O dano apurado refere-se ao pagamento de material não recebido e não utilizado na obra).	Mauro Silva Fernandes – 1º Tenente Manaus Auto Peças Ltda. CNPJ: 04.670.972/0001-44 (Responsável pela empresa: Nilder Romero).	24/10/2001	75.270,10

115. Argumento. No mérito, o fornecedor arguiu, inicialmente, que "todas as contratações celebradas com o 6º BEC obedeciam às regras de mercado vigentes naquele tempo e naquela região, estabelecidas na licitação".

116. Em relação à venda de concreto betuminoso usinado a quente (CBUQ), alegou não haver qualquer irregularidade e que "o produto adquirido foi entregue, recebido e aplicado nas instalações da Base Aérea de Manaus, conforme constatado na nota fiscal" (fl. 481, an. 1, vol. 2, grifei).

117. Juntou, ainda, Declaração da empresa Rio Mar Transportes e Com. Ltda. que atesta o transporte de 658 m³ de CBUQ para a Base Aérea de Manaus, referente à Nota Fiscal n. 3138 da Manaus Auto Peças Ltda. em análise (fls. 486/487, an. 1, vol. 2).

118. Já o Cel. Barroso Magno, em depoimento prestado em juízo, no processo n. 0010/04-5, da Auditoria Militar, afirmou que:

"perguntado se adquiriu 329 m³ de concreto betuminoso usinado a quente – BINDER e 329 m³ de concreto betuminoso usinado a quente – capa, e pagou a importância de R$ 79.947,00 [valor bruto da NF] e se tal material foi aplicado na obra de ampliação do aeródromo de BV-8, respondeu que o citado material foi adquirido e pago, entretanto foi aplicado no arruamento da obra dos paióis de munição em Manaus; que tal procedimento se deu em decorrência de que o material utilizado na obra dos paióis em Manaus, por erro de projeto, era inadequado, e logo se deteriorou; que, como tinha um comprometimento com o Comando da Aeronáutica, decidiu refazer o asfaltamento das ruas da obra dos paióis e, por isso, utilizou recursos do próprio Comando da Aeronáutica, que deveriam ser empregados em obra também da Aeronáutica; que esse material foi entregue diretamente na obra dos paióis em Manaus através de nota fiscal (...)" (fl. 1188, an. 1, vol. 5, grifei).

119. Análise. Inicialmente, observo que, tratando-se de concreto betuminoso usinado a quente - CBUQ, a entrega deveria ser efetuada diretamente na respectiva obra e não no almoxarifado do 6º BEC, em Boa Vista/RR.

120. Como o CBUQ adquirido da Manaus Auto Peças Ltda. não foi utilizado em BV-8, a equipe de auditoria do Ministério da Defesa constatou que não havia "guias de remessa" do material do almoxarifado do 6º BEC para a obra de BV-8 (item 3.9.3.4, do relatório de auditoria, fls. 1134/1135, an. 1, vol. 5).

121. Ocorre que a ausência das referidas "guias de remessa" não constitui, por si só, prova da não entrega do produto ao 6º BEC, mas apenas um indício de que não houve frete do almoxarifado para a respectiva obra.

122. Note-se que o próprio gestor confessou que o CBUQ não foi entregue em BV-8, mas que teria sido utilizado na obra dos paióis da Aeronáutica, em Manaus.

123. No caso em exame, tem-se, de um lado, Declaração da empresa Rio Mar Transportes e Com. Ltda. de que transportou 658 m³ de CBUQ para a Base Aérea de Manaus, e, de outro, a Nota Fiscal n. 3138, sem qualquer referência à entrega em Manaus (fl. 1806, do vol. 8, do TC 015.531/2004-3).

124. Observo que, mesmo no caso de os materiais serem entregues nas localidades das obras, o 6º BEC, com sede em Boa Vista/RR, sempre figura como destinatário nas notas fiscais.

125. Portanto, no mérito, a questão se resume em perquirir se o documento apresentado [declaração do transportador] comprova que o CBUQ adquirido com recursos da obra de ampliação do aeródromo de BV-8 foi entregue e utilizado na obra dos paióis da Aeronáutica, em Manaus.

126. Desta feita, nada obstante a relativização do valor probatório das declarações de terceiros nesta Corte, no caso concreto, entendo que o seu cotejo com as demais informações prestadas pelos partícipes, todas convergentes, faz concluir, com razoável segurança, que o CBUQ foi utilizado em Manaus, pois, além de ter sido contratada empresa da região, a equipe de auditoria não identificou qualquer débito na referida obra dos paióis da Aeronáutica.

127. Ante o exposto, concluo que devem ser parcialmente acolhidas as alegações de defesa apresentadas quanto a esse pagamento, sem prejuízo de proposta de alerta concernente ao desvio de finalidade e ausência de registros de tal utilização de materiais em outras obras.

- Obra de ampliação do aeródromo de BV-8:

Descrição do material ou Serviço envolvido e do Dano	**Responsáveis:** **Cel. Aristomendes Rosa Barroso Magno, solidariamente com:**	**Data da ocorrência**	**Valor original R$**
Aquisição de concreto betuminoso usinado a quente. (O dano apurado refere-se ao pagamento de material não recebido e não utilizado na obra).	Mauro Silva Fernandes – 1º Tenente Empresa: SECOR – Serviços e Comércio de Roraima Ltda. CNPJ: 03.182.481/0001-91 (Responsável pela empresa: Nildo Felix de Souza).	7/11/2001	6.120,21

128. Argumento. Em 27/2/2009, o Tribunal promoveu a regular citação por edital da sociedade empresária SECOR – Serviços e Comércio de Roraima Ltda., CNPJ 03.182.481/0001-91, vez que restou infrutífera a citação por meio do Ofício 600/2008 (fls. 1386/1388, an. 1, vol. 6). Todavia, o fornecedor não apresentou resposta.

129. No âmbito do processo n. 0010/04-5, da Auditoria Militar, abaixo transcrito o Cel. Barroso Magno afirmou:

"(...) em relação à aquisição de 59 m³ de concreto betuminoso usinado a quente – BINDER, pelo qual pagou R$ 6.500,48 [valor bruto da NF], a aquisição se deu como complementação do serviço de pavimentação anteriormente mencionado [arruamento na obra dos paióis de munição da Aeronáutica, em Manaus]" (fl. 1188, an. 1, vol. 5, grifei).

130. Análise. No mérito, a questão é idêntica à anteriormente analisada, relativa à aquisição de concreto betuminoso usinado a quente – CBUQ da Manaus Auto Peças Ltda.

131. Com efeito, tratando-se de CBUQ, a entrega era efetuada diretamente na respectiva obra e não no almoxarifado do 6º BEC, em Boa Vista/RR. Caso contrário, haveria despesas extras com armazenagem e frete.

132. Como o CBUQ adquirido do fornecedor SECOR não foi utilizado em BV-8, a equipe de auditoria do Ministério da Defesa constatou que não havia "guias de remessa" do material do almoxarifado do 6º BEC para a obra de BV-8 (item 3.9.3.5, do relatório de auditoria, fls. 1135/1136, an. 1, vol. 5).

133. Note-se que o próprio gestor confessou que o CBUQ não foi entregue em BV-8, mas que teria sido utilizado na obra dos paióis da Aeronáutica, em Manaus.

134. Nesse contexto, similar a outras análises empreendidas nos presentes autos, não há, nos autos, elementos necessários para a quantificação ou caracterização do débito em questão.

135. Assim, os questionamentos da equipe de auditoria comprovariam, apenas, que não houve passagem do material no almoxarifado do exército. Ademais, em conformidade com a análise de item anterior, não há possibilidade de averiguar a utilização do material por intermédio das fotos apresentadas.

136. Resta, porém, a constatação de utilização de materiais de uma obra em outra (desvio de finalidade), bem como a ausência de registros apropriados de pagamentos complementares, o que será objeto de alerta.

137. Ante o exposto, concluo que devem ser parcialmente acolhidas as alegações de defesa apresentadas.

- Obra de ampliação do aeródromo de BV-8:

Descrição do material ou Serviço envolvido e do Dano	**Responsáveis:** **Cel. Aristomendes Rosa Barroso Magno, solidariamente com:**	**Data da ocorrência**	**Valor original R$**
Serviço de 8000m3 de escavação em Rocha. (O dano apurado refere-se ao pagamento de serviços não executados).	Francisco W. A. Costa – Capitão QEM FC Empresa: RC Projetos e Construções Ltda. CNPJ: 01.656.647/0001-39 (Responsável pela empresa: José Maria Afonso Baeta Teixeira).	13/12/2001	126.945,63

138. Argumento. O empresário individual José Maria Afonso Baeta Teixeira, inscrito no CNPJ sob o n. 01.656.647/0001-39, cujo nome de fantasia é RC Projetos e Construções Ltda., foi citado por meio do Ofício n. 601/2008 (fls. 1394/1399, an. 1, vol. 6) e apresentou alegações de defesa às fls. 1063/1068, acompanhadas de documentos (fls. 1071/1086, an. 1, vol. 5), em 6/2/2009.

139. Em preliminar, arguiu nulidade da citação, uma vez que os fundamentos da acusação encontram-se no TC 015.531/2004-3, apensado ao TC 008.122/2001-8 (contas de 2000).

140. Aduziu que os fundamentos da imputação em débito não estão nos autos em que promovida a citação (TC 008.638/2002-3) ou em um de seus apensos (TC 009.123/2002-8 e TC 10.065/2003-3). Interpretou, assim, que a citação deveria ter sido realizada nos autos do TC 015.531/2004-3.

141. Alegou que o processo no qual foi demandado (TC 008.638/2002-3) "não lhe fornece meios para exercer a ampla defesa", os quais se encontram no TC 015.531/2004-3, apensado a outro processo.

142. Informou que reside em Juiz de Fora/MG. Assim, após pesquisa na internet, somente solicitou cópias do TC 008.638/2002-3 e de seus apensos (TC 009.123/2002-8 e TC 10.065/2003-3) porque ali foi citado. Até então, desconhecia que os fundamentos da acusação estavam no TC 015.531/2004-3, onde sequer é parte.

143. Ao final, requereu, em pedido sucessivo, a devolução do prazo para apresentação de defesa, após obter o efetivo acesso aos autos em que foi imputado o dano (TC 015.531/2004-3).

144. Análise. As preliminares não merecem provimento. Inicialmente, destaco que as citações do fornecedor e dos demais responsáveis foram válidas.

145. De fato, a irregularidade em apreço foi verificada na Tomada de Contas Especial n. 015.531/2004-3, apensada às contas do 6º BEC relativas ao exercício de 2000 (TC 008.122/2001-8).

146. Entretanto, o Ministro-Relator, em 22/6/2007 (fl. 378), muito antes, portanto, da apresentação das alegações de defesa pelo fornecedor (6/2/2009), acolheu proposta desta Secretaria de Recursos no sentido de promover o apensamento provisório destes autos (TC 008.638/2002-3) àqueles (TC 008.122/2001-8).

147. Assim, atualmente, os processos tramitam em conjunto, justamente porque há diversas informações relevantes nos TCs 009.123/2002-8, 010.065/2003-3, 004.822/2004-2 e 015.531/2004-3, todos encerrados, que interessam tanto ao TC 008.122/2001-8 (contas de 2000) quanto ao TC 008.638/2002-3 (contas de 2001), ambos em aberto e que deverão ser apreciados pelo mesmo Relator.

148. Ademais, não seria possível a citação nos autos do TC 015.531/2004-3, uma vez que a sua autuação foi posterior ao julgamento das contas ordinárias do 6º BEC relativas ao exercício de 2001 (Acórdão n. 2.316/2003 – 1ª Câmara), razão pela qual o Ministério Público interpôs o devido Recurso de Revisão em apreço. Essa é a inteligência do art. 206, caput e § 1º, do Regimento Interno desta Corte, verbis:

"Art. 206. A decisão definitiva em processo de tomada ou prestação de contas ordinária constituirá fato impeditivo da imposição de multa ou débito em outros processos nos quais constem como responsáveis os mesmos gestores.

§ 1º No caso do caput, a apreciação das irregularidades apuradas nos outros processos dependerá do conhecimento de eventual recurso de revisão interposto pelo Ministério Público, na forma do art. 288".

149. Portanto, as citações relativas aos pagamentos efetuados em 2001, no caso concreto, tinham que ser realizadas nestes autos (TC 008.638/2002-3), de onde se conclui não ter havido qualquer nulidade processual.

150. Observo, ainda, que não houve cerceamento do direito de defesa do fornecedor. O TC 015.531/2004-3 estava disponível nesta Secretaria. Porém, desde a data em que o fornecedor foi citado, não verifico que tenha providenciado quaisquer cópias. Todos os autos foram também digitalizados, para facilitar o seu acesso.

151. Se as informações do TC 015.531/2004-3 fossem, realmente, de vital importância para a sua defesa, deveria ter tomado as providências necessárias à obtenção das cópias dos documentos.

152. Nesse contexto, ainda que se lhe devolvesse o prazo para defesa, como de praxe nesta Corte, o termo a quo da prorrogação seria contado a partir do término do prazo inicialmente concedido, que, há muito, expirou. Portanto, considero prejudicado o pedido, não havendo nenhum óbice ao imediato julgamento do mérito.

153. Argumento. No mérito, alegou, em síntese, que a pergunta formulada pela equipe de auditoria do exército foi direcionada à obtenção de determinada resposta em desfavor dos responsáveis, porque, de fato, não houve serviço de escavação no aeródromo de BV-8, mas sim a escavação em outro local (Mucajaí/RR) para utilização do produto extrativo na obra de BV-8, após ser triturado no britador do Batalhão.

154. Já o Cel. Barroso Magno prestou o seguinte depoimento em juízo, no processo n. 0010/04-5 da Auditoria Militar:

"perguntado se foi realizado o serviço de escavação em rocha na obra de ampliação do aeródromo de BV-8 no montante de 8.000 m³ , pelo qual pagou a importância de R$ 149.260,00 [valor bruto da NF], respondeu que no local da obra do aeródromo de BV-8, não se fez escavação em rocha, entretanto, a obra necessitava de pedra britada, e, por isso, o batalhão alugou equipamentos para a retirada de pedras em outro local e que foram utilizadas no britador do batalhão para emprego na obra mencionada; que (...) efetuou a contratação de empresa especializada, a qual efetuou escavação em rocha em outro local, sendo

o material da escavação destinado ao britador do batalhão, para utilização na obra de ampliação de BV-8" (fl. 1188-v, an. 1, vol. 5, grifei).

155. Análise. Inicialmente, verifico que o depoimento do Cel. Barroso Magno, acima transcrito, está em sintonia com os argumentos apresentados pelo fornecedor RC Projetos e com as demais informações constantes nos autos.

156. Com efeito, existe um britador do 6º BEC no município de Mucajaí/RR, de onde partiram carregamentos de brita com destino ao aeródromo de BV-8, conforme consignado no relatório da equipe de auditoria, o que representa um forte indício da execução, compatível com o argumento do fornecedor RC Projetos no sentido de que o serviço de escavação em rocha foi realizado em Mucajaí/RR. Transcrevo, abaixo, excerto do relatório de auditoria (fl. 310, an. 1, vol. 1):

"Vale ressaltar que a Equipe verificou a existência de uma USINA DE BRITAGEM instalada no Destacamento Cel. Aquino (DCA), localizado em Mucajaí – RR, pertencente ao 6º B E Cnst., que opera no local [há] cerca de 30 (trinta) anos (...) o Cap. José Fernandes Filgueiras Filho anexou cópias do Livro Registro de Saída de Material (brita) do DCA para as obras do Aeródromo de BV-8".

157. Consta, ainda, naquele relatório, informação do 1º Ten. Manoel Nazário Ferreira Neto, então Comandante do 2º Pelotão de Engenharia e Construção, no sentido de que a brita utilizada em BV-8 era oriunda de Mucajaí (fl. 309, an. 1, vol. 1).

158. Além disso, a prova apresentada pela equipe de auditoria é frágil, pois o fato de não ter havido escavação na localidade de Pacaraima/RR, onde se situa BV-8, não significa que o serviço [de escavação em rocha] não tenha sido realizado em outro local mais apropriado.

159. Aliás, forçoso concluir ser muito mais econômica e conveniente a escavação nas proximidades do britador do Batalhão em Mucajaí/RR. Caso contrário, seria necessário, além do frete do material bruto de Pacaraima à Mucajaí, novo frete de pedra britada daí para BV-8.

160. Ante o exposto, entendo que há indícios bastantes que afastam o fundamento do débito e permitem concluir, com razoável segurança, que o serviço de escavação em rocha foi executado pelo fornecedor em Mucajaí/RR e que o produto final (pedra britada) foi utilizado na obra de ampliação do aeródromo de BV-8, razão pela qual, no mérito, devem ser acolhidas as alegações de defesa apresentadas.

- Obra de ampliação do aeródromo de BV-8:

Descrição do material ou Serviço envolvido e do Dano	**Responsáveis: Cel. Aristomendes Rosa Barroso Magno, solidariamente com:**	**Data da ocorrência**	**Valor original R$**
Confecção de placas de sinalização rodoviária da ETMETAL, empresa situada no RJ. (O dano apurado refere-se ao pagamento de material não recebido e não utilizado na obra).	Marcelo Fauri Minuzzo – 1º Tenente Empresa: Etmetal – Comércio e Indústria de Placas Metálicas Ltda. CNPJ: 34.015.669/0001-79 (Responsável pela empresa: José Antunes Gomes).	27/12/2001	3.880,00

161. Argumento. O Sr. Marcelo Fauri Minuzzo, tenente à época dos fatos, citado pelo Ofício n. 593/2008, em razão do atesto de recebimento de placas de sinalização rodoviária do fornecedor ETMETAL, no valor de R$ 3.880,00 (três mil, oitocentos e oitenta reais), na condição de encarregado do almoxarifado, apresentou alegações de defesa às fls. 1287/1288, an. 1, vol. 6.

162. Inicialmente, alegou que seus atos se pautaram na legalidade e que nunca foi inquirido em qualquer processo desta Corte.

163. Confirmou que recebeu as placas de sinalização e, após a devida liquidação, entregou-as à 2ª Companhia e Engenharia de Construção, a qual estava incumbida de sua instalação no trecho rodoviário. Ao final, requereu seja negado provimento ao Recurso Ministerial quanto à suposta irregularidade que lhe foi imputada.

164. O Cel. Barroso Magno prestou o seguinte depoimento em juízo, no processo n. 0010/04-5 da Auditoria Militar:

"perguntado se adquiriu placas de sinalização rodoviária, face única, sendo 15 retangulares com suporte de sustentação e 7 circulares, pelos quais pagou a importância de R$ 3.880,00, e se o mencionado material foi utilizado na obra de ampliação do aeródromo de BV-8, respondeu que adquiriu e pagou por tais materiais, entretanto estas placas não foram utilizadas no aeródromo de BV-8, até porque, em pista de pouso, não se utilizava sinalização rodoviária; que essas placas de sinalização foram utilizadas na BR-174, em trecho dentro da reserva WAIMIRI/ATROARI, isto porque o trecho apresentava perigo para a segurança e também porque, preocupado com a possibilidade de possíveis acidentes, decidiu assumir a responsabilidade de sinalizar o local" (fl. 1188-v, an. 1, vol. 5, grifei).

165. A sociedade empresária ETMETAL apresentou alegações às fls. 1018/1020, acompanhadas de documentos às fls. 1021/1027, todas do vol. 5, do anexo 1.

166. Em síntese, arguiu que entregou as placas de sinalização rodoviária ao 6º BEC (2001NE900439) e recebeu o valor (R$ 3.880,00) em 3/1/2002, conforme extrato bancário (fl. 1023).

167. Análise. Inicialmente, observo que há fortes indícios da efetiva entrega das placas de sinalização rodoviária no almoxarifado do 6º BEC, o que afastaria a responsabilidade do fornecedor. Esta se exauriu com a efetiva entrega do produto, pois, de acordo com a 2001NE900439, o objeto era a confecção e não a instalação das placas de sinalização rodoviária (fls. 1408/1409, an. 1, vol. 7).

168. Portanto, se a mercadoria foi entregue, não há responsabilidade do fornecedor ETMETAL, tampouco do agente responsável pela liquidação da despesa, Sr. Marcelo Fauri Minuzzo.

169. Quanto ao ato de gestão do Cel. Barroso Magno, por meio do qual o ex-comandante, por sua conta e risco, decidiu utilizar os recursos do convênio para a ampliação do aeródromo de BV-8 no pagamento de placas de sinalização rodoviária da BR-174, entendo que, embora irregular e atípico, não causou prejuízo ao erário.

170. Com efeito, a má conservação das estradas na região Norte do país é uma realidade conhecida. Todavia, esse fato não autoriza nenhum gestor a utilizar recursos de determinado convênio firmado com a União para a execução de outros serviços necessários à população (sinalização de estradas, obras de infra-estrutura, etc.). Nada obstante, há indícios de sua efetiva aplicação em rodovia federal naquela região.

171. Destaco, ainda, a fragilidade da prova apresentada pela equipe de auditoria quanto à suposta irregularidade, qual seja, fotografias da pista do aeródromo de BV-8 sem as placas de sinalização rodoviária (fl. 317, an. 1, vol. 1).

172. De fato, seria impossível a instalação dessas placas na pista do aeródromo, porquanto destinadas à sinalização rodoviária e não aeroportuária.

173. Na essência, interpreto que houve desvio de objeto de pequeno valor sem dano ao erário. Caso o Tribunal entenda de modo diverso, observo que, embora a OB tenha sido emitida em 27/12/2001, o fornecedor ETMETAL acostou aos autos extrato bancário que comprova o pagamento realizado somente em 3/1/2002 (fl. 1023, an. 1, vol. 5), o que impediria a imputação do débito (R$ 3.880,00) nas presentes contas do exercício de 2001. Portanto, seria necessária nova citação dos responsáveis nas contas de 2002.

174. Posto isso, concluo que devem ser acolhidas as alegações de defesa apresentadas pelos responsáveis quanto à irregularidade acima descrita.

- Obra de ampliação do aeródromo de BV-8:

Descrição do material ou Serviço envolvido e do Dano	**Responsáveis: Cel. Aristomendes Rosa Barroso Magno, solidariamente com:**	**Data da ocorrência**	**Valor original R$**
Serviço de 19.123m2 de pintura de ligação da pavimentação da pista. (O dano apurado refere-se ao pagamento de serviços não	Francisco W. A. Costa – Capitão QEM FC Empresa: Importação e Exportação Cometa Ltda. CNPJ: 84.046.630/0001-97	26/12/2001	7.649,20

executados).	(Responsável pela empresa: Ivanizia de Souza Candeira).		

175. Argumento. Em 21/1/2009, o fornecedor requereu prorrogação do prazo para defesa (fl. 871). O pedido foi acolhido pelo Ministro-Relator à fl. 860. Os autos foram enviados à Secex/RR, onde o fornecedor obteve vista e cópias, em 12/2/2009 (fls. 925/926, an. 1, vol. 4).

176. Em 26/2/2009, requereu nova prorrogação de prazo (fls. 1028/1029, an. 1, vol. 5). Na essência, aduziu que solicitou ao 6º BEC cópias dos documentos necessários à apresentação de sua defesa, os quais não teriam sido entregues até então. Como prova do alegado, acostou aos autos expediente s/n, de 8/1/2009, que teria sido encaminhado ao 6º BEC (fl. 1030).

177. Análise. Em homenagem aos princípios do contraditório e da ampla defesa, entendo que poderia ser concedido ao fornecedor novo prazo de 15 (quinze) dias para apresentação de suas alegações.

178. Todavia, essa prorrogação seria contada a partir do término do prazo anteriormente concedido, que, há muito, expirou. Por essa razão, o pedido formulado em 26/2/2009 restou prejudicado.

179. Assim sendo, como o fornecedor manteve-se silente desde então, embora transcorrido lapso temporal suficiente para apresentação de suas alegações de defesa, nada obsta o regular processamento do feito e a pronta análise do mérito, à luz do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/92.

180. Argumento. Quanto ao mérito, em juízo, o Cel. Barroso Magno afirmou que:

"perguntado se foi efetuado pintura de ligação da pavimentação da pista do aeródromo BV-8 e se pagou por tal serviço a importância de R$ 7.649,20, respondeu que este serviço não foi executado, exatamente porque o governo de Roraima se prontificou em fornecer o material, que esses recursos foram utilizados para o pagamento de uma empresa que efetuou o serviço de dragagem na represa de captação de água da cidade de PACARAIMA, cujo fornecimento de água vinha sendo comprometido com materiais provenientes da obra do aeródromo, que eram levados pelas chuvas para a citada represa; que o serviço de dragagem mencionado foi efetuado pela mesma empresa que recebeu para realização dos serviços de pintura de ligação da pavimentação da pista do aeródromo BV-8" (fl. 1188-v, an. 1, vol. 5, grifei).

181. Análise. Com efeito, o gestor confessou que promoveu pagamento antecipado pelo serviço de pintura de ligação da pavimentação da pista que não foi executado tendo alegado a existência de permuta por outro serviço (dragagem).

182. Entretanto, há de se considerar que no que diz respeito à constituição do referido débito por intermédio da TCE realizada pelo Ministério da Defesa houve, apenas, questionamentos por parte da equipe de auditoria no sentido de verificar se a referida "pintura de ligação" foi realizada (fls. 3316, vol. 16, TC 015.531/2004-3).

183. Portanto, a equipe de auditoria não verificou a execução do serviço alternativo configurado na suposta permuta realizada pelo gestor do 6º BEC. Há de se considerar, ainda, as já exaustivamente mencionadas críticas ao procedimento apuratório que resultou na reabertura das contas em questão.

184. Dessa forma, não obstante o reconhecimento da irregularidade configurada na ausência de documentos hábeis à efetiva comprovação da permuta em questão, o que resultará em proposta de alerta ao 6º BEC, também não há caracterização efetiva de débito ou fraude que viesse a resultar em penalidade pecuniária a ser imposta aos responsáveis.

185. Ante o exposto, concluo que devem ser afastados os débitos imputados aos responsáveis, sem prejuízo de alerta em caráter saneador.

- Obra de construção do Pelotão Especial de Fronteira – 6º PEF de Uiramutã – RR. Irregularidades apuradas na Tomada de Contas Especial n. 010.065/2003-3:

186. Inicialmente, ressalta-se que em decorrência do Acórdão n. 1.618/2003 - Plenário, que converteu os autos de Levantamento de Auditoria nas obras de construção do 6º PEF de Uiramutã – RR em Tomada de Contas Especial (TC 010.065/2003-3), foi promovida a citação do Cel. Aristomendes Rosa Barroso Magno, em solidariedade com alguns fornecedores de bens e serviços, em razão de

pagamentos antecipados efetuados no exercício de 2001, sem a comprovação da execução física do objeto pelos contratados.

187. Observo que, naquela oportunidade (TC 010.065/2003-3), os responsáveis pela formalização da liquidação das despesas nas notas fiscais [Srs. Mauro Silva Fernandes e Francisco William Azevedo da Costa] não foram ouvidos, situação que foi corrigida nas contas em exame, conforme Ofícios n. 591 e 592/2008 (fls. 1325/1332, an. 1, vol. 6).

188. Entretanto, em relação a um dos débitos discriminados no subitem 9.1.1.3 do Acórdão n. 1.618/2003 - Plenário, qual seja, o pagamento antecipado de R$ 20.000,00, com data de referência em 22/8/2001, somente o Cel. Barroso Magno e o fornecedor Importação e Exportação Cometa Ltda. foram citados naquele TC 010.065/2003-3. Não houve citação do responsável pela formalização da liquidação da despesa na nota fiscal, o então 2º Tenente Almoxarife Mauro Silva Fernandes (fl. 77, v.p., do TC 010.065/2003-3).

189. Faz-se necessário, porém, reiterar o posicionamento acima manifesto, no sentido da presença da excludente de culpabilidade "obediência hierárquica" que aproveita aos militares Mauro Silva Fernandes e Francisco William Azevedo da Costa.

190. Quanto ao mérito da TCE, propriamente dito, a 3ª Secretaria de Controle Externo desta Corte efetuou a análise de mérito das alegações de defesa apresentadas pelo ex-comandante do 6º BEC e pelos fornecedores às fls. 281/294, do vol. 1, do TC 010.065/2003-3.

191. Não obstante a inicial manifestação do parecerista da Unidade Técnica no sentido de que as alegações de defesa deveriam ser rejeitadas (fls. 293, vol. 1, TC 010.065/2003-3), sob a ótica da presente análise da construção do Pelotão Especial de Fronteira – 6º PEF de Uiramutã – RR, observa-se que tais falhas estão intrinsecamente ligadas às irregularidades já abordadas no âmbito da gestão do 6º BEC, ano de 2001.

192. Nesse sentido, ainda que se considere a auditoria de obras realizada no ano de 2003 e suas respectivas conclusões, existem registros nos autos em análise, conforme já anteriormente citado, de que "todas as obras foram concluídas" conforme testemunho registrado de outro oficial militar (fls. 396 an.1, vol.1) e (fls. 450 an.1, vol.2);

193. Ademais, faz-se necessário ressaltar que o motivo principal das citações no âmbito da TCE (fls. 192 a 199, v.p. TC 010.065/2003-3) foi a existência de "pagamentos antecipados". Entretanto, tal questão já foi objeto de apreciação em itens anteriores da apresente análise, bem como nas das contas do 6º BEC referentes ao exercício do ano 2000, tendo resultado em propostas de alerta corretivo, sem, entretanto, imputação de débito.

194. Tal conclusão foi alcançada considerando-se as circunstâncias que envolveram as contratações de obras/serviços, além da compra de materiais, em regiões remotas do território nacional. Dessa forma, optou-se por considerar a existência efetiva das irregularidades no âmbito das contas em questão, mitigando-se, entretanto, os efeitos das mesmas, tendo em vista as escusas apresentadas pelos responsáveis.

195. Logo, no que tange ao processo TC 010.065/2003-3, entende-se que as irregularidades ali reportadas ensejam o reconhecimento de falha na gestão do 6º BEC relativas ao ano de 2001, com a necessidade de proposta de alerta corretivo no que diz respeito aos pagamentos antecipados, considerando-se ainda as circunstâncias sob as quais tais irregularidades foram cometidas, sem, porém, a imputação de débito.

196. Retorno, agora, a analisar as irregularidades apontadas no relatório de Tomada de Contas Especial apresentado de Ministério da Defesa.

- Obra de construção do Pelotão Especial de Fronteira – 6º PEF de Uiramutã – RR:

Descrição do material ou Serviço envolvido e do Dano	**Responsáveis: Cel. Aristomendes Rosa Barroso Magno, solidariamente com:**	**Data da ocorrência**	**Valor original R$**
Confecção de placas de	Mauro Silva Fernandes – 1º Tenente		

sinalização rodoviária da ETMEL, empresa situada no RJ. (O dano apurado refere-se ao pagamento de material não recebido e não utilizado na obra).	Empresa: Etmetal – Comércio e Indústria de Placas Metálicas Ltda. CNPJ: 34.015.669/0001-79 (Responsável pela empresa: José Antunes Gomes).	13/9/2001	4.160,00

197. Argumento. A sociedade empresária ETMETAL apresentou alegações às fls. 1018/1020, acompanhadas de documentos às fls. 1021/1027, todas do vol. 5 do anexo 1.

198. Em síntese, arguiu que entregou as placas de sinalização rodoviária ao 6º BEC (2001NE900170) e recebeu o valor (R$ 4.160,00) em 18/9/2001, conforme extrato bancário (fl. 1027).

199. Em juízo, o Cel. Barroso Magno alegou que:

"perguntado se adquiriu e pagou pela confecção de placas de sinalização rodoviária, face única, retangulares com suporte de sustentação e circulares para emprego na obra de construção do PEF UIRAMUTÃ, respondeu que adquiriu e pagou por tais materiais, os quais foram utilizados na sinalização da rodovia que liga BOA VISTA a UIRAMUTÃ, a qual possuía sinalização precária, e que, inclusive, o batalhão já havia perdido duas viaturas na mencionada estrada" (fl. 1189, an. 1, vol. 5, grifei).

200. Análise. Inicialmente, observo que há fortes indícios da efetiva entrega das placas de sinalização rodoviária no almoxarifado do 6º BEC, o que afastaria a responsabilidade do fornecedor. Esta se exauriu com a efetiva entrega do produto, pois, de acordo com a 2001NE900170, o objeto era a confecção e não a instalação das placas de sinalização rodoviária (fls. 1406/1407, an. 1, vol. 7).

201. Portanto, se a mercadoria foi entregue, não há responsabilidade do fornecedor ETMETAL, tampouco do agente responsável pela liquidação da despesa (Sr. Mauro Silva Fernandes).

202. Quanto ao ato de gestão do Cel. Barroso Magno, por meio do qual o ex-comandante decidiu utilizar parte dos recursos destinados à obra de construção do PEF de Uiramutã – RR para "sinalização da rodovia que liga BOA VISTA a UIRAMUTÃ", entendo que, embora ilegal, não causou prejuízo ao erário.

203. Reitero que nenhum gestor está autorizado a desviar recursos de determinado convênio para a execução de outros serviços necessários à população (sinalização de estradas, obras de infra-estrutura, etc.). Nada obstante, há indícios de sua efetiva aplicação em rodovia de interligação de Uiramutã à capital Boa Vista.

204. De fato, as placas não foram entregues ou utilizadas na construção do PEF de Uiramutã, como asseverou a equipe de auditoria, mas, de forma indireta, beneficiou o aquele Pelotão. Houve, portanto, desvio de objeto de pequeno valor e, a meu ver, sem dano ao erário.

205. Caso o Tribunal entenda de modo diverso, observo que o fornecedor ETMETAL apresentou extrato bancário comprobatório do pagamento realizado em 18/9/2001 (fl. 1027, an. 1, vol. 5), o que implicaria a modificação da data de referência do débito.

206. Posto isso, concluo que devem ser acolhidas as alegações de defesa apresentadas pelos responsáveis quanto à irregularidade acima descrita.

- Obra de construção do Pelotão Especial de Fronteira – 6º PEF de Uiramutã – RR:

Descrição do material ou Serviço envolvido e do Dano	**Responsáveis:** **Cel. Aristomendes Rosa Barroso Magno, solidariamente com:**	**Data da ocorrência**	**Valor original R$**
Serviço de drenagem – 250 m de meio fio de concreto, 250 m de sarjeta triangular de concreto e 3 unidades de dissipadores de energia. (O dano apurado refere-se ao pagamento de serviços não	Francisco W. A. Costa – Capitão QEM FC Empresa: E. STEIN – Steicon Construções e Planejamento CNPJ: 84.020.007/0001-65 (Responsável pela empresa: Elcio Stein).	27/7/2001	12.657,34

executados).	OBSERVAÇÃO: A empresa já foi ouvida nos autos do TC 010.065/2003-3 (fl. 172, v.p).		

207. Argumento. O empresário individual Élcio Stein, inscrito no CNPJ sob o n. 84.020.007/0001-65, foi citado na Tomada de Contas Especial n. 010.065/2003-3, em apenso, nos termos do subitem 9.1.1.1 do Acórdão n. 1.618/2003 do Plenário (fls. 152/153, vol. principal).

208. Após instrução preliminar de fls. 1483/1487, an. 1, vol. 7, a citação do fornecedor foi repetida nestes autos, conforme Ofício TCU/Serur 260, de 18/6/2009 (fls. 1493/1494), para o qual não houve resposta até a presente data.

209. No TC 010.065/2003-3, o responsável legal aduziu, em síntese, que as obras e os serviços de drenagem pluvial foram executados, tendo sido concluídos em novembro de 2003 (fls. 208/209, vol. 1).

210. No âmbito do processo n. 0010/04-5, da Auditoria Militar, o Cel. Barroso Magno afirmou que:

"perguntado se pagou a importância de R$ 14.470,40 (valor bruto da NF) para a construção de 240 m [sic, 250 m] de [meio] fio de concreto, 250 m de sarjeta triangular de concreto e 3 unidades de dissipadores de energia para a obra de construção do PEF de UIRAMUTÃ, respondeu que pagou pela execução do serviço mencionado e materiais, os quais não foram realizados na obra citada, que, na época, havia recebido parcela da verba para execução da obra citada e também determinação no sentido de ser dada prioridade na construção do pavilhão de instalação do pelotão; que, posteriormente, a verba para execução da obra seria complementada, que deu continuidade à construção do pavilhão em H e demais construções, quando vieram informações do grupamento de engenharia de que não receberia complementação de verba, e que as obras em andamento deveriam ser paralisadas e suspensas as que ainda não tivessem sido iniciadas e que fosse dado prioridade para a conclusão do pavilhão em H; como as obras de fio de concreto e sarjetas e dissipadores de energia não haviam sido iniciadas, o valor pago pelo serviço foi utilizado na obra do pavilhão, tendo a empresa que recebeu pelos serviços entregue materiais de construção no mesmo valor recebido e que foram aplicados na obra do pavilhão em H" (fl. 1189, an. 1, vol. 5, grifei).

211. Análise. Inicialmente, destaca-se a dificuldade de estabelecer nexo causal entre a alegada execução do objeto (sistema de drenagem pluvial) em novembro de 2003 e o pagamento antecipado efetuado em julho de 2001.

212. Ademais, cabe registrar o conflito entre as alegações de defesa apresentadas pelo empresário e pelo gestor, tendo em vista as declarações do Cel. Barroso Magno que alegou a existência de permuta por materiais de construção para aplicação no pavilhão em H em troca do serviço inicialmente adquirido.

213. Ressalta-se que tal declaração do militar responsável vai ao encontro daquela presente às fls. 23, do TC 004.822/2004-2 (irregularidade n. 5), em apenso, no qual foi registrado que a obra foi executada pelo Batalhão (execução direta) e não pelo fornecedor contratado.

214. Entretanto, à semelhança de outras irregularidades anteriormente citadas, também não há correta constituição do débito relativo ao presente item. Nesse sentido, observa-se que a equipe de auditoria do exército fundamentou a irregularidade em notas de auditoria que apenas confirmam a possibilidade de permuta (fls. 3321, vol. 16, TC 015.531/2004-3), sem novamente verificar que houve a entrega efetiva do produto em substituição à obra de drenagem inicialmente contratada.

215. Logo, não obstante a já mencionada fragilidade nos registros de permutas, bem como desvio de finalidade no que se refere aos recursos destinados inicialmente aos serviço de drenagem, o que será objeto de proposta de alerta, faz-se necessário afastar o débito em questão, pelos motivos acima dispostos.

- Obra de construção do Pelotão Especial de Fronteira – 6º PEF de Uiramutã – RR:

Descrição do material ou Serviço envolvido e do Dano	**Responsáveis: Cel. Aristomendes Rosa Barroso Magno, solidariamente com:**	**Data da ocorrência**	**Valor original R$**
Construção de 3 (três) guaritas com 16m2 de área construída.	Francisco W. A. Costa – Capitão QEM FC	27/7/2001	4.675,73

(O dano apurado refere-se ao pagamento de serviços não executados).	Empresa: E. STEIN – Steicon Construções e Planejamento CNPJ: 84.020.007/0001-65 (Responsável pela empresa: Elcio Stein). OBSERVAÇÃO: A empresa já foi ouvida nos autos do TC 010.065/2003-3 (fl. 158, v.p).		

216. Argumento. O empresário individual Élcio Stein, inscrito no CNPJ sob o n. 84.020.007/0001-65, foi citado na Tomada de Contas Especial n. 010.065/2003-3, em apenso, nos termos do subitem 9.1.3 do Acórdão n. 1.618/2003 do Plenário (fls. 152/153, vol. principal).

217. Após instrução preliminar de fls. 1483/1487, an. 1, vol. 7, a citação do fornecedor foi repetida nestes autos, conforme Ofício TCU/Serur 260, de 18/6/2009 (fls. 1493/1494), para o qual não houve resposta até a presente data.

218. No TC 010.065/2003-3, o responsável legal aduziu, em síntese, que o serviço de construção das 3 (três) guaritas foi executado, conforme pactuado, tendo sido concluído em setembro de 2003 (fls. 208/209, vol. 1).

219. Em juízo, no processo n. 0010/04-5, da Auditoria Militar, o Cel. Barroso Magno afirmou que:

"perguntado se pagou R$ 5.379,33 (valor bruto da NF) para a construção de 3 guaritas na área do pelotão mencionado, respondeu que esta foi mais uma das obras suspensas, em decorrência de corte de repasse de verbas para a execução da obra do pelotão, entretanto, como já havia pago pelo serviço, a empresa que recebeu pela execução prestou serviço pelo mesmo valor na construção do pavilhão em H" (fl. 1189-v, an. 1, vol. 5, grifei).

220. Análise. Destaco, inicialmente, que a 3ª Secex se pronunciou quanto ao indigitado pagamento às fls. 287, do vol. 1, do TC 010.065/2003-3, em apenso, da seguinte forma:

"3.2.3. No que tange às guaritas, constatou-se que houve a construção de quatro (uma a mais do que o previsto), mediante execução direta (fls. 24 e 35, do TC 004.822/2004-2, grifei)".

221. No mérito, novamente, existe incongruência entre as afirmações trazidas pelo gestor responsável e o empresário recorrente.

222. Entretanto, conforme verificado pela auditoria realizada pela Unidade Técnica do TCU, no TC 004.822/2004-2, em apenso, as guaritas foram construídas pelo Batalhão (execução direta) e não pelo fornecedor contratado.

223. Tal constatação está em consonância com aquilo que afirma o militar responsável, Cel. Barroso Magno, de que a empresa prestou serviço, a título de permuta, na construção do pavilhão em "H". Entretanto, à semelhança de itens anteriores, tal prestação alternativa não foi bem documentada.

224. Resta, porém, a constatação de que, não obstante a irregularidade em tela, também a constituição do débito não se procedeu de forma precisa. Novamente, a auditoria militar não verificou as informações trazidas pelo recorrente no sentido de que houve um permuta de serviços. Ademais, constituiu-se o débito, apenas, por intermédio de questionamentos que confirmam a não construção das guaritas à época da auditoria (fls. 3325, vol. 16, TC 015.531/2004-3).

225. Ressalta-se, conforme anteriormente explicitado, que foram levantadas diversas dúvidas sobre a metodologia utilizada na auditoria militar, bem como há registros de que as obras listadas durante o procedimento apuratório foram todas concluídas.

226. Portanto, conclui-se que não obstante a irregularidade relativa aos pagamentos antecipados, bem como o desvio de finalidade dos recursos inicialmente destinados à construção das guaritas, não há comprovação de dano ao erário ou mesmo fraude ou desvio que justifiquem a imposição de débito.

227. Quanto às divergências entre fornecedor e gestor responsável, as mesmas podem ser decorrente da análise equivocada da documentação por parte da empresa já que, em virtude dos pagamentos antecipados, bem como da pouco documentada "permuta", os registros da empresa podem estar vinculados à obra inicialmente contratada.

228. Posto isso, concluo que devem ser afastados os débitos impostos ao Cel. Barroso Magno e ao fornecedor Élcio Stein, mantendo-se, entretanto, a necessidade de propor alerta corretivo quanto aos pagamentos antecipados e desvio de finalidade.

- Obra de construção do Pelotão Especial de Fronteira – 6º PEF de Uiramutã – RR:

Descrição do material ou Serviço envolvido e do Dano	**Responsáveis: Cel. Aristomendes Rosa Barroso Magno, solidariamente com:**	**Data da ocorrência**	**Valor original R$**
Serviço de drenagem com execução de 50m de descida d'água de aterros. (O dano apurado refere-se ao pagamento de serviços não executados).	Francisco W. A. Costa – Capitão QEM FC Empresa: J Soares Filho ME CNPJ: 04.055.646/0001-27 (Responsável pela empresa: José Soares Filho). OBSERVAÇÃO: A empresa já foi ouvida nos autos do TC 010.065/2003-3 (fl. 167, v.p).	16/8/2001	11.056,50

229. Argumento. O empresário individual José Soares Filho, inscrito no CNPJ sob o n. 04.055.646/0001-27 (Empreiteira J Soares), foi citado na Tomada de Contas Especial n. 010.065/2003-3, em apenso, nos termos do subitem 9.1.1.2 do Acórdão n. 1.618/2003 do Plenário (fls. 152/153, vol. principal).

230. Em síntese, aduziu que a obra de drenagem pluvial já foi concluída. Informou que a obra dependia da realização de trabalhos preliminares e que, em consequência, o serviço somente foi realizado em outubro de 2003 (fl. 201, v.p., do TC 010.065/2003-3).

231. Já o Cel. Barroso Magno, em depoimento prestado em juízo, no processo n. 0010/04-5, da Auditoria Militar, afirmou:

"perguntado se realizou o serviço de drenagem com execução de 50 m de descida d'água de aterros em degraus pelo qual pagou a importância de R$ 13.000,00 [valor bruto da NF) (...), respondeu que não foi realizado serviço de drenagem com execução de 50 m de descida d'água, porquanto a obra teve de ser suspensa quando veio a informação de que não receberia a complementação da verba [contingenciamento], tendo a empresa que recebeu pelo serviço prestado [serviços] na obra do pavilhão em H, e no mesmo valor recebido" (fl. 1189, an. 1, vol. 5, grifei).

232. Análise. Destaco, inicialmente, que a 3ª Secex se pronunciou quanto ao pagamento antecipado às fls. 286, do vol. 1, do TC 010.065/2003-3, em apenso, onde reiterou que o empresário José Soares Filho não executou o serviço.

233. No mérito, observa-se que a constatação da Unidade Técnica está em consonância com a declaração do gestor responsável, não havendo, entretanto, no processo, a identificação de verificação da alegada "permuta" do serviço de drenagem pela obra no pavilhão em "H".

234. Ressalta-se que essa constatação também está coerente com o que consta às fls. 21/22 do TC 004.822/2004-2 (irregularidade nº. 3), em apenso, onde se verificou que a obra de drenagem foi executada pelo Batalhão (execução direta) e não pelo fornecedor contratado.

235. Tal situação é semelhante àquela mencionada em itens anteriores onde se identificou que, não obstante a caracterização efetiva da irregularidade, confirmada pelos órgãos fiscalizadores, não há estabelecimento do débito por parte da auditoria do exército, mas, apenas, a constatação, por intermédio de respostas a notas da auditoria, de que não foi executado o serviço inicialmente contratado.

236. Ressalta-se que a existência de permuta não bem documentada, essa confirmada pelo próprio responsável, não resulta, de pronto, no entendimento de que houve desvio de dinheiro com a decorrente constituição de débito.

237. Reforça-se tal conclusão com o fato de que não foi verificado, por parte da auditoria no âmbito do TC 015.531/2004-3, a existência das permutas alegadas pelo gestor militar.

238. Assim, considerando o contexto já debatido da ocorrência das irregularidades em tela, bem como os documentos disponíveis nos autos, entende-se que permanece a constatação de irregularidade (pagamento antecipado/desvio de finalidade), sem, entretanto, a identificação de débito atribuído aos responsáveis.

239. Logo, faz-se necessário propor que o TCU realize proposta de alerta corretivo, afastando-se, porém, os débitos inicialmente imputados aos responsáveis.

- Obra de construção do Pelotão Especial de Fronteira – 6º PEF de Uiramutã – RR:

Descrição do material ou Serviço envolvido e do Dano	**Responsáveis:** **Cel. Aristomendes Rosa Barroso Magno, solidariamente com:**	**Data da ocorrência**	**Valor original R$**
Serviço de recuperação da estrada de Surumu-Uiramatã com drenagem. (O dano apurado refere-se ao pagamento de serviços não executados).	Francisco W. A. Costa – Capitão QEM FC Empresa: SECOR – Serviços e Comércio de Roraima Ltda. CNPJ: 03.182.481/0001-91 (Responsável pela empresa: Nildo Felix de Souza).	26/7/2001	11.115,53

240. Argumento. Em 27/2/2009, o Tribunal promoveu a regular citação por edital da sociedade empresária SECOR – Serviços e Comércio de Roraima Ltda., CNPJ 03.182.481/0001-91, vez que restou infrutífera a citação por meio do Ofício 600/2008 (fls. 1386/1388, an. 1, vol. 6). Todavia, o fornecedor não apresentou resposta.

241. Em juízo, o Cel. Aristomendes prestou o seguinte depoimento, no processo n. 0010/04-5 da Auditoria Militar:

"(...) que, em relação ao serviço de recuperação na estrada de SURUMU-UIRAMUTÃ, com execução de drenagem de construção de 10 bueiros simples tubulares de concreto, afirma que a verba mencionada foi utilizada na recuperação da citada estrada, conforme as necessidades da obra, e que pode até não ter sido executada a quantidade de bueiros mencionados, mas o valor pago foi utilizado na recuperação da citada estrada" (fl. 1189, an. 1, vol. 5, grifei).

242. Análise. Conforme depoimento do recorrente, os recursos destinados à recuperação da estrada Surumu-Uiramatã foram efetivamente utilizados naquela obra, não obstante a "possibilidade" de não terem sido executados todos os bueiros inicialmente planejados.

243. Tal afirmação confronta-se diretamente com aquela trazida pela equipe de auditoria que, por intermédio de duas Notas de Auditoria n.º 009 e n.º 005 (fls. 3324, vol. 16, TC015.531/2004-3) direcionadas respectivamente ao 1º Ten. Evandro Pereira, comandante do Pelotão de Instalações e ao Cap. Eng. José Fernandes Filgueiras Filho, comandante da 2º Cia de Engenheira de Construção que afirmou que não tinham conhecimento da realização de tal obra.

244. Ocorre que essas "constatações" da equipe de auditoria do exército estão fundamentadas, única e exclusivamente, em respostas produzidas por dois oficias militares, sem mais evidências de que as obras não foram efetivamente realizadas.

245. Nesse sentido, cabe destacar que tais depoimentos se contrapõem àquele oferecido pelo Cel. Luiz Mandarino de Sá Freire, perante a Justiça Militar, por intermédio do qual declarou que "todas as obras foram concluídas" e que "não houve recebimento de nenhum recurso suplementar para a conclusão da obra" (fls. 450 an.1, vol.2, 008.122/2001-8).

246. Logo, a "constatação" que resultou na reabertura das contas e consequentemente, na citação dos responsáveis pelo suposto débito está fundamentada em testemunhos, ou respostas a questões de auditoria, de baixo valor probatório, não sendo possível constituir o débito por intermédio deles.

247. Entende-se que também não seria razoável transferir ao gestor o ônus da prova de tal serviço, realizado há quase dez anos, vinculadas às contras do 6º BEC do exercício de 2001, já aprovadas pelo TCU, sem os elementos que caracterizariam a existência efetiva de irregularidade.

248. Assim, sendo, considerando, ainda, que as contas simplificadas inicialmente aprovadas, do 6º BEC não possuem elementos dos quais se possa abstrair juízo de valor sobre a efetiva execução do serviço em questão e tendo em vista a ausência de elementos que comprovem que o serviço em questão não foi efetuado, entende-se necessário afastar a irregularidade em questão.

- Obra de construção do Pelotão Especial de Fronteira – 6º PEF de Uiramutã – RR:

Descrição do material ou Serviço envolvido e do Dano	**Responsáveis: Cel. Aristomendes Rosa Barroso Magno, solidariamente com:**	**Data da ocorrência**	**Valor original R$**
Serviço de drenagem. (O dano apurado refere-se ao pagamento de serviços não executados).	Capitão Francisco W. A. Costa – Capitão QEM FC Empresa: Importação e Exportação Cometa Ltda. CNPJ: 84.046.630/0001-97 (Responsável pela empresa: Ivanizia de Souza Candeira). OBSERVAÇÃO: A empresa já foi ouvida nos autos do TC 010.065/2003-3 (fl. 163 e 165, v.p).	27/12/2001	69.950,02

249. Argumento. O fornecedor foi citado na Tomada de Contas Especial n. 010.065/2003-3, em apenso, nos termos do subitem 9.1.1.3 do Acórdão n. 1.618/2003 do Plenário (fls. 152/153, vol. principal).

250. Apresentou alegações de defesa à fl. 185, v.p., em 16/12/2003. Em síntese, aduziu que os serviços "foram executados, como poderá ser constatado no local. A execução da referida obra se deu após a conclusão da reconformação de taludes e outros serviços afins preliminares, que só foi feito no 2º semestre do corrente exercício [2003], ocasião em que foram [sic] iniciadas a drenagem e colocação dos meios fios concluídos no mês de outubro (...)".

251. Do depoimento do Cel. Barroso Magno em juízo, nos autos do processo n. 0010/04-5 da Auditoria Militar, extrai-se o seguinte:

"(...) que essas obras e serviços [serviço de drenagem, serviço de 10.000m2 de pavimentação, construção de uma quadra poliesportiva e serviço de urbanização com plantio de grama em placa no PEF em UIRAMUTÃ] foram todas idealizadas no final do ano de 2001, quando recebeu uma verba do departamento de engenharia do Exército no [dia] 21/12/2001, para aplicação no mesmo exercício financeiro até o dia 26/12/2001, com apenas 5 dias para aplicação da verba, que girava em torno de R$ 1.800.000,00; teve que antecipar alguns pagamentos para obras e serviços a fim de não ter que devolver a verba; que, naquela oportunidade, o batalhão já havia construído 8 PNRs em Boa Vista e estava com déficit de R$ 108.000,00, que seriam repassados pela diretoria de obras militares; como a situação estava causando transtorno para as empresas que executaram os serviços nos próprios nacionais, com risco inclusive de demissão do pessoal, resolveu então quitar o débito com 2 empresas e, para tal, utilizou os recursos repassados pelo Departamento de Engenharia; que desses utilizou a quantia de R$ 69.950,02 para quitar o débito com a empresa que prestara serviço na construção dos PNRs (...)" (fl. 1189-v, an. 1, vol. 5, grifei).

252. Análise. Destaco, inicialmente, que a 3ª Secex se pronunciou quanto ao indigitado pagamento antecipado às fls. 286/287, do vol. 1, do TC 010.065/2003-3, em apenso, enfatizando que o contratado não executou o serviço.

253. No mérito, os responsáveis não lograram demonstrar a regular aplicação dos recursos públicos, ante a ausência de nexo causal entre a execução do objeto, que teria ocorrido somente em outubro de 2003, e o pagamento efetuado em dezembro de 2001.

254. No âmbito da TCE realizada pelo exército, observa-se, ainda, a mesma metodologia de constituição do débito, qual seja, respostas às Notas de Auditoria (fls. 3326/3327, vol. 16, TC015.531/2004-3. Entretanto, em acréscimo às respostas recebidas, a referida auditoria indicou como prova das irregularidades as fotografias 2 a 11 (fls. 2461/2466, vol. 12, TC015.531/2004-3).

255. Ademais, faz-se necessário destacar que consta às fls. 20/21 do TC 004.822/2004-2, em apenso, que o serviço de drenagem foi realizado pelo Batalhão (execução direta) e não pelo fornecedor contratado (irregularidade n. 2).

256. De fato, no caso em tela, o que se observa é uma melhor fundamentação do débito, tendo sido comprovado que os serviços foram prestados entre o ano de 2003 e 2004, quando a última auditoria de obras foi realizada.

257. Quanto a presente irregularidade, diferentemente das demais anteriormente analisadas, onde não há caracterização efetiva do débito, as fotografias apresentadas pela auditoria do exército, associadas às constatações realizadas no âmbito do TC 004.822/2004-2, permitem o entendimento de que efetivamente os débitos ocorreram.

258. Ademais, faz-se necessário ressaltar que quanto a presente falha não houve declaração do responsável, quer em juízo quer a esta Corte de Contas, da existência de permuta. Tal diferenciação é relevante pois a ausência de verificação das permutas por parte da auditoria do exército, inclusive com a negativa de aceitação de documentos comprobatórios apresentados pelo gestor responsável durante a TCE, foi considerada relevante para afastar outros débitos.

259. Já no caso em questão, a afirmação do Cel. Barroso Magno em Juízo de que "utilizou a quantia de R$ 69.950,02 para quitar o débito com a empresa que prestara serviço na construção dos PNRs" não constitui justificativa válida para afastar a irregularidade, já que os valores teriam sido utilizados para pagar dívida antiga, sem, entretanto, a existência de "permuta" que viesse a compensar a não realização dos serviços para os quais a verbas foram recebidas.

260. Ressalta-se que o gestor também não trouxe aos autos a discriminação do débito quitado junto às duas empresas, nem mesmo a origem de tal dívida, o que poderia justificar o pagamento com os recursos inicialmente destinados a outra obra.

261. Dessa forma, com o débito efetivamente constituído e apropriadamente quantificado, associado à constatação de execução direta por parte do 6º BEC das obras contratadas e sem a alegação da existência de permuta por outros serviços, não há possibilidade, somente por intermédio das alegações dos responsáveis, de se afastar a irregularidade em questão.

262. Cabe destacar, entretanto, que a presente irregularidade constitui-se em exceção em relação aos itens ora analisados, pois, diferentemente da maioria absoluta dos itens ora analisados, no caso em tela, o recorrente não logrou indicar com precisão onde foram aplicados os recursos alegadamente utilização para quitação de dívida do 6º BEC.

263. Entendo porém, que, considerando a materialidade da presente falha, no contexto das contas de 2001, penalizar o gestor responsável com o julgamento pela irregularidade das mesmas, em decorrência de sua incapacidade probatória em relação ao presente item, quase 10 anos após a ocorrência dos fatos em questão, seria desproporcional às constatações presentes nos autos.

264. Ressalta-se que, segundo consta, o gestor militar não mais está lotado na Unidade que tem suas contas julgadas. Ademais, a própria natureza da execução de tarefas/atividades nos batalhões de engenharia do exército brasileiro, na região norte do Brasil, exige da nossa parte um entendimento diferenciado sobre as irregularidades em tela, considerando-se, ainda, a realidade da execução de obras em áreas remotas do território pátrio onde os recursos de transporte, comércio e serviços são escassos.

265. Dessa forma, não nos parece razoável, em um contexto onde diversas outras falhas de maior valor financeiro não resultaram na constituição de débito propor a irregularidade das contas no caso em tela.

266. Posto isso, concluo que, excepcionalmente deve ser afastar a responsabilidade do gestor público em relação ao presente item, bem como aquela atribuída ao fornecedor Importação e Exportação Cometa Ltda.

- Obra de construção do Pelotão Especial de Fronteira – 6º PEF de Uiramutã – RR:

Descrição do material ou Serviço envolvido e do Dano	**Responsáveis:** **Cel. Aristomendes Rosa Barroso Magno, solidariamente com:**	**Data da ocorrência**	**Valor original R$**
Serviço de 10.000m2 de pavimentação. (O dano apurado refere-se ao pagamento de serviços não executados).	Francisco W. A. Costa – Capitão QEM FC Empresa: Polimpex – Comércio, Serviço e Representações Ltda. CNPJ: 84.025.063/0001-92 (Responsável pela empresa: Olivaldo Gomes da Cunha). OBSERVAÇÃO: A empresa já foi ouvida nos autos do TC 009.123/2002-8 (fl. 145, v.p).	27/12/2001	104.747,68

267. Argumento. A empresa Polimpex Comércio, Serviço e Representações Ltda., inscrita no CNPJ sob o n. 84.025.063/0001-92, foi citada nos autos do TC 009.123/2002-8, em apenso, tendo declarado que recebeu de forma adiantada e efetuou os serviços vinculados à obra, com exceção do revestimento com TSD, cotado em R$ 77.300,00 (pavimentação asfáltica), de acordo com nota fiscal (fls. 143, TC 009.123/2002-8).

268. Acrescentou que o Contrato n.º 018/2001 permutou o serviço de revestimento pelo transporte de material de construção, nas condições ali descritas, tendo cumprido sua parte no acordo.

269. Compulsando os autos observou-se a existência de cópia do referido contrato (fls. 116/121, v.p. do TC 009.123/2002-8), assinado entre o 6º BEC e a empresa Engemar – Comércio, construções e serviços Ltda.

270. Em juízo, o Cel. Aristomendes afirmou, no âmbito do processo n. 0010/04-5 da Auditoria Militar, que o serviço de 10.000 m² de pavimentação do PEF foi realizado (fl. 1189-v, an. 1, vol. 5, grifei).

271. Análise. Inicialmente, faz-se necessário destacar que o então gestor responsável afirmou que as obras foram efetivamente realizadas e a empresa informa que houve permuta de parte dos serviços inicialmente contratados por outros.

272. Entretanto, os documentos apresentados pela entidade empresarial não são suficientes para demonstrar tal "substituição", pois o novo contrato assinado (n. 018/2001) está em nome de outra empresa e não faz referência direta à parcela dos serviços ainda pendentes de realização.

273. Faz-se necessário ainda destacar que a auditoria do exército identificou o débito em questão por intermédio de respostas às questões de auditoria n.º 009 e n.º 005 (fls. 3328, vol. 16, TC015.531/2004-3), onde os militares questionados afirmaram que não foram realizados os serviços no período em que estiveram no comando.

274. Ressalta-se que no âmbito do TC 004.822/2004-2 a auditoria do TCU verificou que a obra em questão foi concluída e identificou que os meios-fios foram fabricados e executados pelo próprio 6º BEC, conforme declaração dos gestores (fls. 22/23, v.p.).

275. Tal constatação vai ao encontro das afirmações do Cel. Aristomendes, de que a obra em questão foi concluída, ressalvando-se, apenas, a informação de que os paralelepípedos foram acrescentados pelo Batalhão de Engenharia.

276. Restam, ainda, dúvidas suscitadas pela auditoria do TCU sobre a capacidade da empresa Polimpex em executar os serviços para os quais foi contratada. Entretanto, tais questionamentos (fls. 23, v.p. do TC 004.822/2004-2) foram levantados na forma de comentários não conclusivos sem a existência de provas substanciais. Logo, não foi possível atingir juízo de valor sobre tal questão.

277. Assim, não obstante à incongruência de informações apresentadas pelos responsáveis, bem como a divergência das constatações alcançadas pelos diversos procedimentos de auditoria entende-se

que quanto à irregularidade ora analisada, só existem elementos nos autos suficientes para identificar a existência de pagamento antecipado, bem como um débito relativo a não colocação dos meios-fios por parte da empresa contratada ou mesmo a parcela não executada a obra de pavimentação.

278. Entretanto, da forma como estão apresentados nos autos, não há elementos que possibilitem quantificar a irregularidade referente ao acabamento do serviço de pavimentação (meios-fios), já que a auditoria do exército considerou o débito pelo preço integral do contrato e não existem informações relativas aos custos desse serviço específico.

279. Logo, a imputação do débito integral seria incompatível com os documentos e constatações apresentados nos autos, por outro lado, o débito parcial carece de quantificação objetiva para que pudesse ser imputado, sendo que, possivelmente, não apresenta relevância financeira se comparado ao custo do serviço de pavimentação.

280. Assim, pela ausência dos elementos necessários à sua quantificação, faz-se necessário afastar o débito em questão, sem prejuízo de alerta de caráter corretivo.

- Obra de construção do Pelotão Especial de Fronteira – 6º PEF de Uiramutã – RR:

Descrição do material ou Serviço envolvido e do Dano	**Responsáveis:** **Cel. Aristomendes Rosa Barroso Magno, solidariamente com:**	**Data da ocorrência**	**Valor original R$**
Construção da quadra poliesportiva com base de concreto, impermeabilização etc. (O dano apurado refere-se ao pagamento de serviços não executados).	Francisco W. A. Costa – Capitão QEM FC Empresa: I Rombaldi CNPJ: 03.909.722/0001-51 (Responsável pela empresa: Itacir Rombaldi). OBSERVAÇÃO: A empresa já foi ouvida nos autos do TC 010.065/2003-3 (fl. 161, v.p).	27/12/2001	44.572,56

281. Argumento. O empresário individual Itacir Rombaldi, inscrito no CNPJ sob o n. 03.909.722/0001-51, foi citado na Tomada de Contas Especial n. 010.065/2003-3, em apenso, nos termos do subitem 9.1.2 do Acórdão n. 1.618/2003 do Plenário (fls. 152/153, vol. principal), e apresentou alegações de defesa em 15/12/2003.

282. Em síntese, aduziu que, após vencer a licitação para a construção de uma quadra poliesportiva, em dezembro de 2001, o 6º BEC efetuou o pagamento e solicitou-lhe que aguardasse a determinação para dar início à obra, por depender de serviços preliminares e adequação às condições climáticas. Ao final, alegou que a quadra estava pronta (fl. 187, v.p., do n. 010.065/2003-3).

283. A seu turno, o Cel. Aristomendes prestou o seguinte depoimento em juízo, no processo n. 0010/04-5 da Auditoria Militar:

"(...) utilizou a quantia de R$ 44.572,56 para pagamento de outra empresa, que fornecera materiais para a construção dos mencionados PNRs (...) que a quadra poliesportiva do pelotão não foi executada pelo motivo antes mencionado [corte de repasse de verbas para a execução da obra do pelotão]" (fl. 1189-v, an. 1, vol. 5, grifei).

284. Análise. Inicialmente, destaca-se que a constatação apresentada pela auditoria do exército, às fls. 3330, vol. 16, do TC015.531/2004-3 é de que não foi realizada a obra.

285. Por outro lado, a 3ª Secex se pronunciou quanto ao indigitado pagamento às fls. 287, do vol. 1, do TC 010.065/2003-3, em apenso, da seguinte forma:

"3.2.2. Quanto à quadra poliesportiva, a fotografia da obra pronta consta à folha 37 do TC-004.822/2004-2. Conforme relataram os gestores, a obra também foi executada pelo próprio 6º BEC [execução direta], sem a participação da empresa contratada (I. Rombaldi) (...)". Grifei.

286. Entretanto, tal afirmativa, presente nos autos da auditoria de obras (TC-004.822/2004-2), não vem acompanhada de mais evidências que indiquem que a execução ocorreu de forma direta, salvo declaração de que tal informação adveio de "esclarecimentos dos gestores", sem, entretanto, a identificação de quais seriam esses responsáveis e seu respectivo papel na administração do 6º PEF de Uiramutã – RR.

287. No mesmo sentido, a foto n.º 06, fls. 37, v.p., do TC-004.822/2004-2 também confirma a existência da quadra de poliesportiva, aparentemente, em bom estado de conservação.

288. Assim, não obstante a incongruência entre as afirmações apresentadas pela empresa recorrente e aquelas oferecidas em juízo pelo Cel. Barroso Magno, entendo que não há elementos nos autos necessários à caracterização do débito, já que a obra foi concluída e não estão presentes indicativos de que a empresa não cumpriu o contrato, excetuando-se a supracitada declaração fundamentada em "esclarecimentos dos gestores", que, apenas, se contrapõem àquelas trazidas pela empresa contratada.

289. Posto isso, concluo que devem ser acolhidas as alegações de defesa apresentadas pelo fornecedor Itacir Rombaldi, afastando-se o débito inicialmente proposto, em proveito, inclusive do gestor responsável.

- Obra de construção do Pelotão Especial de Fronteira – 6º PEF de Uiramutã – RR:

Descrição do material ou Serviço envolvido e do Dano	**Responsáveis:** **Cel. Aristomendes Rosa Barroso Magno, solidariamente com:**	**Data da ocorrência**	**Valor original R$**
Serviço de urbanização com plantio de grama em placa e capim quicuia. (O dano apurado refere-se ao pagamento de serviços não executados).	Francisco W. A. Costa – Capitão QEM FC Empresa: U S G Campos & Cia Ltda. CNPJ: 84.482.496/0001-77 (Responsável pela empresa: Ulysses S. G. Campos). OBSERVAÇÃO: A empresa já foi ouvida nos autos do TC 010.065/2003-3 (fl. 171, v.p).	27/12/2001	34.000,00

290. Argumento. Ouvida no âmbito do TC 010.065/2003-3, a U.S.G. Campos & Cia Ltda. declarou que entregou a quantidade de grama, objeto da contratação, ao Cel. Carlos Alberto Macial Teixeira, Comandante do 6º BEC.

291. Em anexo, apresentou declaração fornecida pelo comandante militar supracitado no sentido de que realizou os serviços em questão, entretanto, devido às severas condições climáticas e a geologia do solo, a grama plantada não conseguiu se desenvolver.

292. Extrai-se o seguinte do depoimento do Cel. Aristomendes em juízo, no processo n. 0010/04-5 da Auditoria Militar:

"(...) que pagou pelo fornecimento de grama e também pelo transporte de 4.000 m²; que esse material ainda não foi entregue no pelotão porquanto a obra ainda não está concluída, ficando a empresa que recebeu pela prestação do serviço como fiel depositária da grama, tendo o batalhão adotado medidas com o fim de ver esses serviços executados" (fl. 1189-v, an. 1, vol. 5, grifei).

293. Análise. As constatações presentes no TC-004.822/2004-2, datas de período posterior àquele ao qual se refere a auditoria do exército, são no sentido de que houve diversas tentativas de plantio de grama, sem, entretanto, a adaptação e desenvolvimento da gramínea ao terreno em questão.

294. Ademais, informa a auditoria do TCU que a "plantação" ocorreu de forma direta, sem, novamente, indicar quais foram os gestores que prestaram esclarecimentos que resultaram em tal conclusão.

295. Finalmente, não há indícios quaisquer de que a grama adquirida, ainda que plantada pelos servidores do 6º BEC, adveio de outra origem que não o fornecedor U.S.G. Campos & Cia.

296. Assim, faz-se necessário acolher as alegações apresentadas pelos responsáveis, afastando-se o débito inicialmente a eles atribuído, sem prejuízo de alerta de caráter corretivo.

- Obra de construção do Pelotão Especial de Fronteira – 6º PEF de Uiramutã – RR:

Descrição do material ou Serviço envolvido e do Dano	**Responsáveis:** **Cel. Aristomendes Rosa Barroso Magno, solidariamente com:**	**Data da ocorrência**	**Valor original R$**
Transporte rodoviário de 4.000m2 de grama em placa de Rio Preto da Eva – AM até Uiramutã – RR. (O dano apurado refere-se ao pagamento de serviços não executados).	Mauro Silva Fernandes – 1º Tenente Empresa KVA Instalações Elétricas, Construções e Comércio Ltda. CNPJ: 34.532.622/0001-82 (Responsável pela empresa: Giovani Alves Reis Filho). OBSERVAÇÃO: A empresa já foi ouvida nos autos do TC 010.065/2003-3 (fl. 169, v.p).	27/12/2001	19.078,50

297. Argumento. Citada por edital (fls. 263, vol.1, TC 010.065/2003-3) a empresa KVA Instalações Elétricas, Construções e Comércio Ltda. não apresentou alegações de defesa.

298. Extrai-se o seguinte do depoimento do Cel. Aristomendes em juízo, no processo n. 0010/04-5 da Auditoria Militar:

"(...) que pagou pelo fornecimento de grama e também pelo transporte de 4.000 m²; que esse material ainda não foi entregue no pelotão porquanto a obra ainda não está concluída, ficando a empresa que recebeu pela prestação do serviço como fiel depositária da grama, tendo o batalhão adotado medidas com o fim de ver esses serviços executados" (fl. 1189-v, an. 1, vol. 5, grifei).

299. Análise. Os autos do TC 004.822/2004-2, relativos a auditoria de obras realizada pelo TCU, informou que foi efetuado o pagamento antecipado à empresa, sem a execução do serviço (fls. 27).

300. Entretanto, conforme se abstrai da análise do item anterior da presente análise relativo ao plantio de grama no 6º PEF. O serviço de urbanização foi realizado, entretanto, sem sucesso nas tentativas de fixar a gramínea na região.

301. Logo, a conclusão lógica é de que, não existindo registro de novo pagamento para o transporte da grama, o mesmo ocorreu de fato. Também colabora para tal conclusão a observação manifesta nos autos do TC 004.822/2004-2 de que "os atuais gestores do 6º BEC não souberam esclarecer a origem da referida grama" (fls. 27).

302. Considerando-se, ainda, que no âmbito do TC 015.531/2004-3 as referências a tal irregularidade (fls. 3332, vol. 16) são relativas a período anterior àquele analisado no TC 004.822/2004-2, não existem indícios de que o serviço não foi executado.

303. Assim, faz-se necessário acolher as alegações apresentadas pelos responsáveis, afastando-se o débito inicialmente a eles atribuído, sem prejuízo de alerta corretivo.

- Obra de construção do Porto Hidroviário de Camanaus:

Descrição do material ou Serviço envolvido e do Dano	**Responsáveis:** **Cel. Aristomendes Rosa Barroso Magno, solidariamente com:**	**Data da ocorrência**	**Valor original R$**
Aquisição de brita nº.01. (O dano apurado refere-se ao pagamento de material não recebido e não utilizado na obra).	Mauro Silva Fernandes – 1º Tenente Empresa: I Rombaldi CNPJ: 03.909.722/0001-51 (Responsável pela empresa: Itacir Rombaldi).	6/2/2001	128.340,00

304. Argumento. O empresário individual Itacir Rombaldi, inscrito no CNPJ sob o n. 03.909.722/0001-51, apresentou alegações de defesa às fls. 490/491, an. 1, vol. 2.

305. Em preliminar, alegou que Auditoria Militar de Brasília da 11ª CJM julgou improcedente a denúncia contra o Cel. Aristomendes Rosa Barroso Magno e que não foi ouvido na Tomada de Contas Especial n. 015.531/2004-3, em apenso.

306. Análise. As preliminares arguidas não merecem ser acolhidas. O fato de o Cel. Aristomendes ter sido absolvido na esfera criminal não obsta o regular processamento do feito de competência deste Tribunal de Contas.

307. É que o dano ao erário nem sempre configura infração penal e, portanto, a absolvição na esfera criminal não comprova, necessariamente, a inexistência de débito. As instâncias civil, penal e administrativa são independentes.

308. Ademais, o fato de o fornecedor não ter sido inquirido no TC 015.531/2004-3 não acarretou cerceamento do seu direito ao contraditório e à ampla defesa, os quais foram assegurados mediante a regular citação nos presentes autos (TC 008.638/2002-3). Passo à análise de mérito.

309. Argumento. No mérito, o fornecedor arguiu, inicialmente, que "todas as contratações celebradas com o 6º BEC obedeciam às regras de mercado vigentes naquele tempo e naquela região, estabelecidas na licitação".

310. Em relação à venda de brita nº 1, no valor de R$ 128.340,00 (cento e vinte e oito mil, trezentos e quarenta centavos), alegou que "o produto adquirido foi entregue e recebido como constatado na nota fiscal" (fl. 491, an. 1, vol. 2, grifei).

311. Extrai-se, ainda, o seguinte do depoimento do Cel. Aristomendes em juízo, no processo n. 0010/04-5 da Auditoria Militar:

"perguntado se adquiriu 364 m³ de brita n. 01 pelo qual pagou R$ 264.430,00 para utilização na obra de construção do porto de Camanaus, aquisição realizada na última semana do mês de dezembro do ano de 2000 e se tal material foi empregado na obra citada, respondeu que realmente comprou e pagou por tal material, o qual não foi utilizado na construção do porto de Camanaus, sendo que a empresa que recebeu para o fornecimento do material entregou no lugar da brita pedra de mão, que foi empregada na construção do muro de contenção no Porto de Camanaus; que, na época em que o citado material foi licitado, o Batalhão não possuía ainda o projeto do porto que estava sendo executado no IME, entretanto, já estava na posse de recursos para a execução da obra; que no final de novembro de 2000, o Departamento de Engenharia de Construção decidiu que o Batalhão deveria licitar a obra mesmo sem dispor do projeto, o que foi feito por estimativa, já que a concepção do porto fora efetuada no 6º BEC; que a brita n. 01 foi adquirida para ser utilizada em diversos pavilhões que seriam construídos no porto de Camanaus, entretanto, houve redução de recursos para a obra e dos pavilhões previstos construiu-se apenas o terminal de passageiros, daí porque a brita n. 01 ter sido substituída por pedra de mão (fls. 1189-v/1190, an. 1, vol. 5, grifei).

312. Análise. De início, observo que o valor informado no depoimento supra transcrito (R$ 264.430,00) refere-se ao pagamento que ora se analisa (R$ 128.340,00), de 6/2/2001, somado ao valor de R$ 136.090,00 (cento e trinta e seis mil e noventa reais), pago, em 29/12/2000, ao mesmo fornecedor I. ROMBALDI, objeto de análise nas contas do exercício de 2000 (TC 008.122/2001-8).

313. No mérito, verifica-se que houve pagamentos antecipados, com base em notas fiscais de fornecimento materiais não entregues e não utilizados na obra, mas alegadamente permutados por outros materiais utilizados em canteiros de obras diferenciados.

314. Entretanto, em conformidade com a análise apresentada nas contas do 6º BEC relativas ao exercício de 2000, deve-se considerar que não obstante a existência de procedimento falho no que se refere ao registro da supracitada "permuta", bem como à falta comprovação da mesma por intermédio de alterações das Notas Fiscais ou aditivos contratuais entre as partes interessadas, entende-se que não ocorreu a constituição efetiva de débito por intermédio da TCE realizada pelo Exército.

315. Nesse sentido, toda a fundamentação para a quantificação do débito em questão está presente em respostas a questionamentos efetuados por intermédio de Notas de Auditoria (n.º 12 e n.º 16), bem

como Resposta ao Ofício n.º 19 sobre a existência de guia de remessa e folha do boletim contendo informações sobre o material recebido.

316. Ressalta-se que a equipe ainda suscitou a incongruência entre a quantidade de brita adquirida e aquela prevista no plano de trabalho inicialmente estipulado (fls. 3335, vol. 16).

317. Porém, uma análise mais apurada das conclusões da referida TCE, bem como dos documentos por ela oferecidos, demonstra que:

a) a primeira resposta à Nota de Auditoria n.º 12, expedida ao 1º Tenente Eng. Silvio José de Melo Brito, Comandante do Destacamento Camanaus, simplesmente informa que ele não houve tal serviço enquanto esteve na obra (fls. 3335, vol.16, TC n.º 015.531/2004-3).

b) No caso das respostas à Nota de Auditoria n.º 16 e do Ofício n.º 19 as duas informação apenas reafirmam a ausência de documentos que comprovem a entrega da brita nos locais inicialmente determinados, o que, de fato, está em consonância com o argumento apresentado pelo Cel. Aristomendes de que houve permuta por outros materiais.

c) a conclusão de que há divergência entre o plano de trabalho e a compra do material é decorrente de análise pontual dos itens presentes no referido plano, sem comparações de valores e porcentagens planejados e adquiridos, resultando na existência do débito, sem, porém, considerar a possibilidade de erro ou modificação na execução do plano de trabalho.

318. Destaca-se que a Justiça Militar decidiu, por unanimidade, absolver o Cel. Barroso Magno das acusações a ele impostas (fls. 304, an. 1, vol.1).

319. Além disso, conforme transcrições de manifestações do Ministério Público Militar (autos do processo 010/04-2 – 11ª CJM, fls. 6921/6922), trazidas aos autos pelo gestor supracitado, os relatórios de auditoria que resultaram na TCE apresentam algumas falhas, entre elas:

a) estariam "eivados de avaliações e opiniões subjetivas" (fls. 394 an.1, vol.1);

b) não foram aceitos documentos apresentados pelo gestor para o esclarecimento de gastos, durante a execução da TCE (fls. 395 an.1, vol.1); e, principalmente;

320. Finalmente, registre-se o testemunho já citado, de outro oficial militar de que "todas as obras foram concluídas" (fls. 396 an.1, vol.1) e (fls. 450 an.1, vol.2);

321. Ressalte-se que a correta identificação e quantificação do débito é procedimento indispensável para que se proceda a adequada responsabilização do gestor público. No caso em tela, as contas do responsável já haviam sido analisadas pelo TCU e aprovadas pelo Tribunal.

322. Ademais, deve-se considerar que a prática da permuta em questão, por parte do 6º BEC, foi reconhecida pelo Estado-Maior do Exército, conforme registrado no Relatório de Comando, anteriormente citado (fls. 435/440, an. 1, vol. 2).

323. Portanto, considerando o conjunto de todas as provas apresentadas pela equipe de auditoria e pelos responsáveis, incluindo o depoimento do Cel. Aristomendes e as alegações do empresário I. ROMBALDI fica evidente que tal "substituição" de materiais não foi apropriadamente documentada, sendo, portanto, motivo para imposição de alerta no sentido corretivo, não existindo, porém, subsídios que possam justificar a imposição de débito, fundamentados, apenas, em procedimento de auditoria que já foi considerado falho por parte da Justiça Militar.

- Obra de construção do Porto Hidroviário de Camanaus:

Descrição do material ou Serviço envolvido e do Dano	**Responsáveis: Cel. Aristomendes Rosa Barroso Magno, solidariamente com:**	**Data da ocorrência**	**Valor original R$**
Serviços de edificação do Terminal de Cargas do Porto de Camanaus (fundação, estrutura e acabamento). (O dano apurado refere-se ao pagamento de serviços não executados).	Empresa: E. STEIN – Steicon Construções e Planejamento CNPJ: 84.020.007/0001-65 (Responsável pela empresa: Elcio Stein – civil).	6/2/2001	116.911,65

324. Argumento. O empresário individual Élcio Stein, inscrito no CNPJ sob o n. 84.020.007/0001-65, alegou o que segue à fl. 479, an. 1, vol. 2:

"A fim de não perder os recursos, pois era o final do exercício financeiro, o Comando do 6º BEC tratou com essa empresa a possibilidade do pagamento antecipado, desde que fossem asseguradas todas as garantias para a realização da obra. Portanto, foram celebrados contratos de responsabilidade.

Posterior, por determinação do Comando do 6º BEC, a realização da obra foi suspensa.

O crédito referido foi integralmente devolvido (pago) ao 6º BEC por intermédio do fornecimento de materiais de construção diversos para a obra do Porto de Camanaus.

Os materiais eram entregues mediante solicitação do próprio 6º BEC, os preços determinados por este eram iguais aos valores já licitados" (Original sem grifo).

325. Alegou, ainda, que toda a contabilidade referente à entrega dos materiais era realizada pelo Batalhão, cujo ex-comandante poderia dispor de maiores informações. Ao final, concluiu pela inexistência de dano ao erário.

326. Extrai-se, ainda, o seguinte do depoimento do Cel. Aristomendes em juízo, no processo n. 0010/04-5 da Auditoria Militar:

"perguntado se utilizou recursos da ordem de R$ 276.481,11 na realização de serviço de edificação de terminal de cargas do porto de Camanaus, valor pago em 28/12/00 [R$ 143.157,35] e 06/12/01 [R$ 133.323,76], respondeu que a edificação dos terminais de carga do mencionado porto não foi efetuada, exatamente porque no início a obra foi orçada em R$ 8.000.000,00 e posteriormente houve redução de R$ 4.000.000,00; que, em decorrência do corte pela metade do valor orçado para a obra, a construção dos terminais de carga foi suspensa; que utilizou o valor de R$ 143.157,35 empenhados para edificação do terminal de cargas na consecução do PC de campanha do Batalhão; perguntado por que não empenhou o recurso diretamente para o PC de campanha, respondeu que, na época, o Batalhão não possuía um estudo adequado que pudesse identificar o valor exato a ser gasto com a implantação do PC de campanha para aquela obra e que o valor antes mencionado foi empenhado para edificação dos terminais de carga do porto porque na época tinha informação de que seriam repassados ainda recursos na ordem de R$ 4.000.000,00, o que não ocorreu; que, em relação ao pagamento por serviço de edificação do terminal de cargas no porto de Camanaus no valor de R$ 133.323,76 [valor bruto da NF], efetuado em 06/12/01, afirma que tal recurso foi utilizado na aquisição de materiais de construção para a construção do terminal de passageiros" (fl. 1190-v, an. 1, vol. 5, grifei).

327. Análise. Quanto ao débito, destaca-se que os argumentos trazidos pelos recorrentes são convergentes.

328. Em conformidade com a análise realizada em relação ao mesmo item em processo relativo às contas de do ano 2000 do 6º BEC, faz-se necessário destacar que a questão se resume à comprovação da alegada permuta para instalação do PC de Campanha naquela obra.

329. Nesse sentido, embora o fornecedor alegue a existência de "contratos de responsabilidade", não foram encontrados, nos autos, documentos que corroborem essa assertiva.

330. Entretanto, à semelhança dos itens anteriores, as alegações dos responsáveis levam à conclusão de que a permuta em questão, procedimento aparentemente considerado aceito em obras do Exército na região amazônica, não está devidamente registrada, o que pode ser considerado uma falha importante nos controles de aquisições, por parte da gestão ora analisada.

331. Por outro lado, registros diversos, já demonstrados na presente análise, apontam para a conclusão das obras, sem existência de pendência, inclusive no caso da construção do Porto em tela.

332. Associa-se a esse entendimento o fato de que quanto ao débito apurado por intermédio de TCE, não há constituição considerada válida do mesmo, já que é baseada, única e exclusivamente, em respostas a Notas de Auditoria e, no caso em questão, na fotografia (n. 3) que é compatível com a afirmação de "permuta" (fls. 3341, vol. 16, TC 015.531/2004-3).

333. Assim, faz-se necessário afastar o débito inicialmente imposto aos responsáveis, sem prejuízo de alerta de caráter corretivo.

- Obra de construção do Porto Hidroviário de Camanaus:

Descrição do material ou Serviço envolvido e do Dano	**Responsáveis:** **Cel. Aristomendes Rosa Barroso Magno, solidariamente com:**	**Data da ocorrência**	**Valor original R$**
Serviços de drenagem e urbanização do Porto de Camanaus. (O dano apurado refere-se ao pagamento de serviços não executados).	Empresa: Importação e Exportação Cometa Ltda. CNPJ: 84.046.630/0001-97 (Responsável pela empresa: Ivanizia de Souza Candeira).	8/2/2001	21.468,00

334. Argumento. Conforme já explicitado na presente análise, em 21/1/2009, o fornecedor requereu prorrogação do prazo para defesa (fl. 871). O pedido foi acolhido pelo Ministro-Relator à fl. 860. Os autos foram enviados à Secex/RR, onde o fornecedor obteve vista e cópias, em 12/2/2009 (fls. 925/926, an. 1, vol. 4).

335. Em 26/2/2009, requereu nova prorrogação de prazo (fls. 1028/1029, an. 1, vol. 5). Na essência, aduziu que solicitou ao 6º BEC cópias dos documentos necessários à apresentação de sua defesa, os quais não teriam sido entregues até então. Como prova do alegado, acostou aos autos expediente s/n, de 8/1/2009, que teria sido encaminhado ao 6º BEC (fl. 1030).

336. Análise. Em homenagem aos princípios do contraditório e da ampla defesa, entendo que poderia ser concedido ao fornecedor novo prazo de 15 (quinze) dias para apresentação de suas alegações.

337. Todavia, essa prorrogação seria contada a partir do término do prazo anteriormente concedido, que, há muito, expirou. Por essa razão, o pedido formulado em 26/2/2009 restou prejudicado.

338. Assim sendo, como o fornecedor manteve-se silente desde então, embora transcorrido lapso temporal suficiente para apresentação de suas alegações de defesa, nada obsta o regular processamento do feito e a pronta análise do mérito, à luz do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/92.

339. Argumento. Extrai-se o seguinte do depoimento do Cel. Aristomendes em juízo, no processo n. 0010/04-5 da Auditoria Militar:

"(...) respondeu que esses serviços não foram executados e que o valor mencionado foi utilizado para o pagamento de outros serviços que a mesma empresa realizou no pavilhão em H no PEF de Uiramutã" (fls. 1190-v, an. 1, vol. 5, grifei).

340. Análise. Novamente, existe a afirmação do gestor responsável no sentido de que houve "permuta", no presente caso, dos serviços de drenagem por "outros serviços" no pavilhão em "H" no Pelotão de Fronteira de Uiramutâ.

341. Portanto, retorna-se ao ponto relativo à fragilidade no registro das permutas por parte do 6º BEC, nas gestões de 2000 e 2001, associada às constatações da TCE efetuada pelo exército, de existência de débito.

342. Nesse sentido, ressalta-se, mais uma vez, que não obstante a constatação de irregularidade no registro de tais permutas, não há, nos autos, elementos necessários para se identificar e quantificar os débitos em questão.

343. Assim, no que tange a presente irregularidade, as respostas a notas de auditoria (fls. 3342/3343, vol. 16, TC 015.531/2004-3), que confirmam a inexistência dos serviços inicialmente contratados, estão em consonância com as declarações do gestor responsável, e são a prova única do débito.

344. Entretanto, conforme já exaustivamente explicitado na presente análise, não há registro de busca de informação relativa às alegadas "permutas" o que, associado a outras informações provenientes do IPM realizado pela Justiça Militar, resultam no entendimento de que a metodologia utilizada pela auditoria do exército para apuração das irregularidades não foi a ideal, existindo, ainda, registros de subjetividade na análise e não aceitação de documentos comprobatórios, o que prejudicou as conclusões em questão e resultou a absolvição do gestor por falta de provas.

345. Assim, frágil a constituição do débito, permanece a irregularidade, sem, entretanto, a constatação de que houve, efetivamente, fraude ou desvio que resulta em punição mais severa ao responsável.

346. Logo, faz-se necessário afastar o débito inicialmente imposto, sem prejuízo de proposta de alerta de caráter corretivo.

- Obra de construção do Porto Hidroviário de Camanaus:

Descrição do material ou Serviço envolvido e do Dano	**Responsáveis: Cel. Aristomendes Rosa Barroso Magno, solidariamente com:**	**Data da ocorrência**	**Valor original R$**
Serviços de montagem de estrutura metálica da cobertura do Terminal de cargas. (O dano apurado refere-se ao pagamento de serviços não executados).	Empresa: A P Israel da Silva ME CNPJ: 02.412.318/0001-05 (Responsável pela empresa: Alexandre Pereira Israel da Silva).	27/12/2001	33.747,84

347. Argumento. Citado por intermédio do Ofício 606/2008 (fls. 459, anexo I, vol. 2), de 10/12/2008, a empresa AP Israel da Silva ME não apresentou contra-razões.

348. Ademais, extrai-se a seguinte informação seguinte do depoimento do Cel. Aristomendes em juízo, no processo n. 0010/04-5 da Auditoria Militar:

"(...) respondeu que tal serviço não foi realizado e que este recurso foi utilizado para o pagamento de serviços realizados na obra do pavilhão em H no PEF de Uiramutã" (fls. 1190-v, an. 1, vol. 5, grifei).

349. Análise. a alegação trazida pelo gestor responsável é semelhante a outras apreciadas em itens anteriores do presente documento. Nesse sentido, cabe destacar que às fls. 3345, vol. 16, do TC015.531/2004-3 a auditoria do exército identificou a existência de débito por intermédio de respostas a questões de auditoria, bem como fotografias que simplesmente confirmam a não execução do serviço inicialmente planejado.

350. Novamente, não há registro de que foi identificada ou checada a possibilidade de "permuta", nem mesmo foram analisados os documentos/alegações do gestor responsável no sentido de comprovar a utilização dos recursos na finalidade indicada.

351. Logo, à vista das circunstancias que permeiam a análise das contas em questão, bem como as críticas já explicitadas sobre os procedimentos de auditoria e a TCE realizadas pelo exército, faz-se necessário propor que seja afastado o débito inicialmente impostos ao gestor e empresa responsável, sem prejuízo da proposta de alerta em decorrência do desvio de finalidade identificado.

- Obra de construção do Porto Hidroviário de Camanaus:

Descrição do material ou Serviço envolvido e do Dano	**Responsáveis: Cel. Aristomendes Rosa Barroso Magno, solidariamente com:**	**Data da ocorrência**	**Valor original R$**
Serviço de transporte aéreo de 26 militares no trecho Boa Vista-RR/São Gabriel da Cachoeira-AM. (O dano apurado refere-se ao pagamento de serviços não executados).	Mauro Silva Fernandes – 1º Tenente Empresa: META – Mesquita Transportes Aéreos Ltda. CNPJ: 34.809.632/0001-12 (Responsável pela empresa: Francisco Assunção Mesquita).	26/12/2001	72.501,00

352. **Argumento**. Em **preliminar**, o fornecedor requereu retificação da citação, bem como prorrogação e devolução do prazo para defesa, o qual passaria a contar da obtenção de vistas do presente processo (fls. 502/504, an. 1, vol. 2). Acostou, ainda, os documentos de fls. 512/848, an. 1, vols. 2, 3 e 4.

353. **Análise**. Os pedidos foram apreciados pela Serur, à fl. 849, e pelo Ministro-Relator, à fl. 860, que, em atenção aos princípios do contraditório e da ampla defesa, acolheu os pleitos e determinou a remessa dos autos à Secex/RR, para vista e cópias, com posterior envio a esta Secretaria para prosseguimento do feito.

354. **No mérito** a empresa apresentou documentação referente a diversos serviços prestados ao 6º BEC (Volumes 2 e 3), incluindo nota fiscal no valor de R$ 78.000,00 (fls. 512, a.1, vol. 2).

355. Ademais, extrai-se o seguinte do depoimento do Cel. Aristomendes em juízo, no processo n. 0010/04-5 da Auditoria Militar:

*"(...) respondeu que o valor mencionado foi pago para a empresa META e de forma **antecipada**, para transporte de militares do batalhão para São Gabriel da Cachoeira; que esse valor foi utilizado em viagens durante toda a execução da obra e para o transporte de um número bem maior de militares do que os vinte e seis mencionados; que, somente em dezembro de 2001, a empresa transportou dezessete militares do batalhão de São Gabriel da Cachoeira para Boa Vista, os quais vieram passar as **festas de fim de ano** com os seus familiares" (fls. 1190-v, an. 1, vol. 5, grifei).*

356. **Análise.** De início, observo que o Cel. Barroso Magno não apresentou justificativas plausíveis em relação à irregularidade consubstanciada no pagamento antecipado, permanecendo o entendimento de que tal irregularidade ocorreu, o que será passível de alerta.

357. Quanto ao fornecedor, a documentação apresentada pela META – Mesquita Transportes Aéreos Ltda. comprova a efetiva prestação de diversos serviços de transporte, com recursos da Nota de Empenho n. 2000NE000704.

358. Entretanto, ressalta-se que, em algumas oportunidades, a vinculação em questão está fundamentada, apenas, em requisições do 6º BEC, com a indicação de que as passagens aéreas em questão deveriam ser abatidas do crédito da nota de empenho em questão.

359. Por outro lado, a irregularidade e consequentemente os débito foram constituídos, apenas, por resposta à Nota de Auditoria n.º 12, contendo declaração única do oficial comandante do destacamento Camanaus.

360. Entende-se, portanto, que devido à fragilidade da constituição do débito em tela não é possível manter o débito proposto, já que a afirmação presente na resposta da supracitada Nota de Auditoria, simplesmente, se contrapõe, sem sucesso, aos documentos apresentados pelo recorrente no sentido de explicitar a permuta dos serviços inicialmente contratados.

361. Assim, não obstante a irregularidade referente à permuta dos serviços pagos de forma antecipada, também não existem elementos para a constituição do débito em questão. Logo, faz-se necessário afastar o débito imposto aos responsáveis, sem prejuízo de proposta de **alerta** saneador.

- Outros danos ao erário:

Descrição do material ou Serviço envolvido e do Dano	**Responsáveis: Cel. Aristomendes Rosa Barroso Magno, solidariamente com:**	**Data da ocorrência**	**Valor original R$**
Diferença no estoque na aquisição de 204.140 litros de óleo diesel	Mauro Silva Fernandes – 1º Tenente Empresa: Auto Posto Abel Galinha Ltda. CNPJ: 00.376.437/0001-24 (Responsável pela empresa: Abel Salvador Mesquita Júnior).	22/12/2001 27/12/2001	29.322,83 49.380,40

362. **Argumento** em resumo, o representante do auto posto Abel Galinha Ltda. afirma que causa espécie a constatação de que o estoque de combustível do 6º BEC não conferia com a as quantidades adquiridas (fls. 493, an. 1, vol. 2).

363. Que não é responsável pelo controle da destinação do produto após a entrega, tendo apresentado documentos que comprovariam o cumprimento integral do contrato administrativo celebrado (fls. 493, an. 1, vol. 2).

364. Ademais, extrai-se o seguinte do depoimento do Cel. Aristomendes em juízo, no processo n. 0010/04-5 da Auditoria Militar:

"(...) que o posto Abel Galinha recebeu pelo combustível que forneceu ao batalhão complementando que o pagamento do valor mencionado foi feito antecipadamente (...) sendo que nesta contratação não houve qualquer prejuízo ao erário(...). Que o valor mencionado de R$ 79.691,40 foi levantado na TCE através da utilização de documentação que comprova o valor dos pagamentos efetuados ao posto (...) com o combustível entregue na sede do batalhão, sem levar em consideração o óleo diesel entregue fora da sede do batalhão (...) que também se omitiu a quantidade de óleo diesel recebido na obra de BV-8, o que demonstra que a TCE foi executada com certa irregularidade" (fls. 1191, an. 1, vol. 5, grifei).

365. **Análise.** quanto ao item em questão, há de se ressaltar que não há elementos necessários para a constituição do débito na TCE efetuada pelo exército que utilizou depoimentos contidos no IPM, bem como documentos extraídos daquele procedimento apuratório, que, notadamente, acabou por absolver o gestor responsável por falta de provas, como fundamento para o débito (fls. 3348, vol. 16, TC 015.531/2004-3).

366. Adicionalmente, foi utilizada a resposta ao Ofício n.º 05 – TCE para o alcance das conclusões de auditoria, resposta essas que sequer foi transcrita no relatório da TCE.

367. Não há, portanto, indícios de que os produtos "perecíveis" adquiridos junto ao posto de gasolina não foram efetivamente entregues ou utilizados na consecução dos objetivos inicialmente propostos.

368. Portanto, faz-se necessário afastar os débitos em questão, sem prejuízo de **alerta** de caráter corretivo, no que se refere aos pagamentos antecipados.

- Outros danos ao erário:

Descrição do material ou Serviço envolvido e do Dano	**Responsáveis: Cel. Aristomendes Rosa Barroso Magno, solidariamente com:**	**Data da ocorrência**	**Valor original R$**
Benfeitoria realizada no sítio de Alfredo Pinheiro Filho – "Jacaúna"	Alfredo Pinheiro Filho – civil	10/12/2001	8.654,79

369. **Argumento.** O Sr. Alfredo Pinheiro Filho não apresentou contrarrazões referentes ao presente item de irregularidade.

370. Extrai-se o seguinte do depoimento do Cel. Aristomendes em juízo, no processo n. 0010/04-5 da Auditoria Militar:

"(...) perguntado se determinou a realização de benfeitorias no sítio do Sr. ALFREDO PINHEIRO FILHO, orçado no valor de R$ 8.654,79, e se recebeu a quantia mencionada, respondeu que o serviço foi executado e orçado no valor citado, tendo o Sr. ALFREDO dado em troca pelos serviços dois computadores do tipo notebook, os quais foram integrados um na carga do 6º BEC, que é utilizado pelo comandante, e outro foi doado ao curso de engenharia da AMAN" (fl. 1191-v, an. 1, vol. 5, grifei).

371. **Análise.** A irregularidade em tela está descrita às fls. 3352, vol. 16, TC 015.531/2004-3, oportunidade em que a auditoria de exército identificou, por intermédio de testemunhos em sede de IPM a realização de benfeitoria em sítio de propriedade do Sr. Alfredo Jacaúna.

372. Nesse sentido, as alegações do gestor de que tal serviço foi pago em troca de dois computadores notebooks não poderia afastar o débito, já que, diferentemente dos casos onde houve

"permuta" por produtos/serviços utilizados em obras, neste caso não há como vincular a suposta permuta à conclusão de determinadas obras ou prestação de serviços, o que pode ser verificado por intermédio de testemunhos, ou mesmo em visita **in loco**.

373. Tal situação deve ser diferenciada dos casos análogos de "permuta", pois o responsável solidário, Sr. Alfredo Pinheiro, não é comerciante ou prestador de serviço, ou não atuou como tal. Nas outras situações, diferentemente da atual, o responsável solidário (empresário) tendo recebido pagamento antecipado, teria buscado a quitação de seu contrato por intermédio de prestação alternativa, dentro de sua área de atuação.

374. No caso em tela, há a confirmação de realização de serviço em terreno privado em troca de produto advindos de particular, situação atípica, de difícil comprovação.

375. Finalmente, corre em favor dos responsáveis, apenas, o fato de que o valor das benfeitorias é pouco significativo (R$ 8.654,79) em relação à gestão do 6º BEC do ano de 2001. Ademais, a quantificação do "valor executado" por intermédio da TCE presente nos autos do TC 015.531/2004-3, não discrimina, com precisão, os valores vinculados aos serviços executados, nem explicita quais melhorias foram realizadas.

376. Dessa forma, entende-se não ser possível afastar a irregularidade em questão. Entretanto, considerando a baixa materialidade do débito, assim como os custos a serem despendidos em uma eventual cobrança, propõe-se, em homenagem ao princípio da economia processual, o afastamento do débito em tela.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

377. Em consonância com a análise realizada no âmbito do TC 008.122/2001-8, relativa à gestão do 6º BEC do ano 2000, a avaliação da gestão do mesmo batalhão, do ano de 2001, indica a ocorrência de diversas falhas de caráter administrativo.

Nesse sentido, vários são os indícios da existência de permutas não bem documentadas, além da liquidação de despesas com atesto de notas "à distância", falhas no registro de entrada e saída de materiais de obras, desvio de finalidade, pagamentos antecipados e fracionamento de despesas.

378. Entretanto, cabe destacar que também não há registro concreto, nem na análise das contas anteriormente realizada pelo TCU nem mesmo na Tomada de Contas Especial efetuada pelo Exército, de locupletação, fraude ou mesmo desvio de recursos públicos nas obras realizadas por aquela unidade.

379. De fato, o que se observa no procedimento realizado com o intuito de apurar os supostos débitos são conclusões fundamentadas em análise com características preliminares, não aprofundadas por parte dos auditores, sendo, portanto, merecedoras de investigação mais relevante.

380. Dessa forma, os citados débitos estão constituídos e quantificados, basicamente, por intermédio de respostas a "notas de auditoria" e ofícios, algumas vezes trazidos aos autos fora de contexto, podendo, em regra, ser considerados equivalentes a depoimentos pessoais.

381. Em algumas situações, as informações coletadas pela equipe de auditoria eram compatíveis com as supostas permutas informadas pelos gestores responsáveis, tendo, porém, ocorrido a constituição imediata dos débitos, sem, entretanto, investigações posteriores no sentido de confirmar a existência ou não as alegadas *"substituições"* de materiais/serviços.

382. Há, também, a existência de contradições entre as conclusões decorrentes de depoimentos colhidos durante a TCE e aquelas que se pode abstrair das manifestações de militares junto à Justiça especializada.

383. Ressalta-se que existe registro no processo de que a Justiça Militar contestou parte do procedimento apuratório realizado pelo exército, tendo considerado o Relatório de inspeção técnico-administrativa que teria originado a TCE como excessivamente subjetivo.

384. Assim, conforme transcrições diversas de manifestações do Ministério Público Militar nos autos do processo 010/04-2 – 11ª CJM (fls. 6921/6922), trazidas pelo gestor responsável, tais procedimentos de apuração estariam *"eivados de avaliações e opiniões subjetivas"* (fls. 394 an.1, vol.1),

além de haver registros de que não foram aceitos, por parte da equipe de auditoria, documentos trazidos pelos responsáveis no sentido de esclarecer os gastos ocorridos (fls. 394 an.1, vol.1).

385. Há de se considerar, ainda, que, o gestor do 6º BEC, Cel. Aristomendes Rosa Barroso Magno, foi inocentado dos crimes de fraudes em licitações, desvio de finalidade e dano ao erário, pela Justiça Militar por insuficiência de provas (fls. 276/305, an. 1, vol. 1), o que não vincula o TCU, mas traz dúvida sobre as constatações levantadas via TCE.

386. Nesse contexto, também é significativo o testemunho trazido pelo Coronel do Exército Luiz Mario Mandarino de Sá Freire (fls. 450, an. 1, vol. 2), no sentido de que todas as obras foram concluídas, o que caracterizaria a inexistência de prejuízo ao erário.

387. Quanto à ocorrência de permutas que justificariam a não entrega de materiais nos locais inicialmente acordados, faz-se necessário destacar que, segundo informações advindas dos autos, infere-se que houve conhecimento por parte do Estado-Maior do Exército da existência dessas "substituições" de materiais por parte do 6º BEC, conforme já mencionado no presente relatório.

388. Ressaltam-se, ainda, as peculiaridades que cercam os procedimentos de aquisição, transporte e liquidação da entrega de materiais de construção, além da prestação de serviços, na Região Amazônica, onde o exercício da atividade pública pode ser dificultado pelas limitações de logística e operação em regiões distantes do nosso país.

389. Conclui-se, portanto, em decorrência da análise dos autos, associada às alegações de defesa apresentadas pelos responsáveis, que as falhas nos procedimentos administrativos efetuados pelo 6º BEC, no âmbito da gestão do ano 2000, não podem ser caracterizadas como fraudes, desvios de dinheiro ou dano ao erário capazes de constituir débito.

390. Diante de tal constatação, serão propostos alertas de caráter corretivo no sentido de orientar o 6º Batalhão de Engenharia de Construção em futuras contratações de serviços e aquisições de materiais.

391. Finalmente, deve-se informar que por seu turno, em Sessão Ordinária de 24/6/2009, o Plenário deste Tribunal aprovou Questão de Ordem (conforme Anexo III da Ata n. 25, publicada em 26/6/2009) que atribui à Unidade Técnica responsável pela condução do processo que deu causa à reabertura das contas (TC-015.717/2005-3) a competência para realizar o exame de mérito das contas reabertas por Recurso de Revisão.

392. No entanto, este processo já se encontrava na Secretaria quando da questão de ordem e a matéria já era de conhecimento desta e estava em fase de aguardo de todas as contrarrazões recursais. Por esta razão reputou-se que a presente análise fosse feita pela Serur, inclusive com vistas a aproveitar o esforço já empreendido (fl. 618, anexo 1, vol. 3).

Proposta de Encaminhamento:

393. Ante o exposto, submeto o assunto à consideração superior, **propondo** conhecer do Recurso de Revisão interposto pelo Ministério Público junto ao TCU, com espeque no art. 35, inciso III, da Lei 8.443/2002, e, no **mérito**, dar-lhe **provimento PARCIAL** para:

a) reformar o Acórdão 2.316/2003, pelo qual a 1ª Câmara do TCU julgou regulares as contas do 6º Batalhão de Engenharia de Construção relativas ao exercício de 2001, de modo que passe a constar como regulares com ressalva as contas do Sr. Aristomendes Rosa Barroso Magno;

b) acolher as razões de justificativa/alegações de defesa apresentadas pelos Srs. Mauro Silva Fernandes, Francisco William Azevedo da Costa e Marcelo Fauri Minuzzo;

c) considerar como não integralmente elididas as ocorrências relativas aos pagamentos antecipados, ao fracionamento de despesas e ao desvio de finalidade, para considera-las falhas formais;

d) acolher as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Aristomendes Rosa Barroso Magno e demais responsáveis quanto aos débitos inicialmente levantados por intermédio da TCE que resultou no presente recurso, dando-se-lhes quitação;

e) Alertar o 6º BEC para que:

I. acerca da necessidade de realizar a efetiva documentação dos procedimentos quando da realização de permutas de materiais e/ou serviços, inclusive, com a realização de termo aditivo do contrato e emissão de notas fiscais pertinentes às novas aquisições de materiais e prestação de serviços;

II. para a necessidade de designar fiscais de contratos com a responsabilidade de atestar a entrega de materiais e prestação de serviços dentre servidores que estejam nas localidades em que tais produtos são entregues ou atividades são realizadas, abstendo-se de proceder ao atesto à distância;

III. da importância da não utilização de materiais adquiridos com recursos vinculados a determinado empreendimento em outra obra ou serviço, nos termos da legislação vigente;

IV. que a Lei 8.666/93 veda a realização de pagamentos adiantados, desvio de finalidade e fracionamento de despesas;

f) dar ciência às partes e aos órgãos/entidades interessados."

3. O diretor da 4ª DT e titular da Serur manifestaram-se concordância com o encaminhamento proposto pelo auditor-instrutor, alertando sobre a necessidade de os TCs 008.122/2001-8 e 008.638/2002-3, atinentes às Tomadas de Contas Simplificadas do 6º Batalhão de Engenharia de Construção, relativas aos exercícios de 2000 e 2001, serem analisados em conjunto, considerando que tratam substancialmente das mesmas irregularidades, nos termos do art. 288, § 6º, do RI/TCU e do art. 22, parágrafo único, da Resolução 175/2005.

4. O Ministério Público junto ao TCU, representado pelo Sérgio Ricardo Costa Caribé, no essencial de mérito, manifestou-se no seguinte sentido:

"(...)

Com a reabertura das presentes contas, busca-se avaliar a conduta dos responsáveis que, a princípio, teriam dado ensejo a irregularidades nas obras de construção executadas pelo 6º BEC. De fato, pelas justificativas apresentadas pelos responsáveis e, principalmente, pelo aprofundamento do exame dos achados que serviram de base para a citação dos responsáveis, assiste razão à Serur ao concluir que o procedimento instaurado pelo Exército – e que subsidiou sobremaneira as citações promovidas pelo TCU – carece de elementos suficientemente consistentes para a apuração dos débitos imputados aos responsáveis.

Conforme observado pela Unidade Técnica, não há registro concreto de que houve locupletamento, fraude ou desvio de recursos públicos nas obras realizadas por aquela unidade militar. No procedimento realizado pelo Exército com vistas a apurar os supostos débitos, as conclusões foram fundamentadas em análise de natureza preliminar, sem que a investigação dos fatos fosse devidamente aprofundada pelos auditores. Segundo a Serur, além de contradições entre os depoimentos colhidos durante a fase interna da TCE e os esclarecimentos posteriores prestados pelos responsáveis à Justiça Militar, *"os citados débitos estão constituídos e quantificados, basicamente, por intermédio de respostas a 'notas de auditoria' e ofícios, algumas vezes trazidos aos autos fora de contexto, podendo, em regra, ser considerados equivalentes a depoimentos pessoais"* (fl. 1557, anexo 1, v. 7). Em reforço a sua percepção, lembrou a Unidade Técnica que *"a Justiça Militar contestou parte do procedimento apuratório realizado pelo exército, tendo considerado o Relatório de inspeção técnico-administrativa que teria originado a TCE como excessivamente subjetivo"* (fl. 1557, anexo 1, v. 7). Embora as decisões judiciais não vinculem, necessariamente, o juízo desta Corte de Contas, entendo que merecem especial atenção as dúvidas suscitadas pela Justiça Militar acerca da consistência dos trabalhos que lançaram a base para apuração dos débitos ora imputados aos responsáveis do 6º BEC.

Nos termos do art. 210, § 1º, do Regimento Interno do TCU, a apuração do débito será feita *"mediante verificação, quando for possível quantificar com exatidão o real valor devido"*, ou *"por estimativa, quando, por meios confiáveis, apurar-se quantia que seguramente não excederia o real valor devido"*. Cabe, assim, ante as considerações feitas pela Serur, afastar os débitos inicialmente atribuídos aos responsáveis, visto que os elementos disponíveis nos autos não se mostraram bastante confiáveis para a quantificação de eventual dano ao erário, ainda que por metodologia conservadora ou por estimativa realizada nos limites do art. 210, § 1º, inciso II, do Regimento Interno do TCU. Associada à dificuldade de obtenção de elementos mais contundentes após quase 10 anos desde a ocorrência dos fatos em questão, a fragilidade na apuração dos valores aqui discutidos recomenda o afastamento dos débitos inicialmente atribuídos aos responsáveis.

Todavia, dissinto, com as devidas vênias, da proposta da Unidade Técnica quanto ao julgamento pela regularidade com ressalva das contas do Sr. Aristomendes Rosa Barroso Magno. Não obstante a

supressão do débito, o referido responsável, na qualidade de ex-Comandante do 6º BEC, incorreu, de forma sistemática, em práticas irregulares no exercício de 2001, a exemplo de pagamentos antecipados e desvios de objeto.

Com relação a tais irregularidades, os seus argumentos foram devidamente refutados pela Serur, que, embora tenha se limitado a propor a realização de alertas ao 6º BEC, concluiu pela ocorrência das irregularidades, ainda que as tenha considerado meras falhas formais. Conforme observado pela Unidade Técnica, a avaliação da gestão daquele Batalhão no exercício de 2001 *"indica a ocorrência de diversas falhas de caráter administrativo. Nesse sentido, vários são os indícios da existência de permutas não bem documentadas, além da liquidação de despesas com atesto de notas 'à distância', falhas no registro de entrada e saída de materiais de obras, desvio de finalidade, pagamentos antecipados e fracionamento de despesas"* (fl. 1557, anexo 1, v. 7).

Não bastasse o desrespeito aos dispositivos legais que disciplinam a realização de despesas pela Administração Pública, tais irregularidades foram perpetradas no âmbito de procedimentos manifestamente ilegais, cuja prática merece firme desaprovação por parte deste Tribunal.

Segundo a defesa apresentada por alguns responsáveis e os esclarecimentos prestados pelo Sr. Aristomendes Rosa Barroso Magno à Justiça Militar, o 6º BEC, com a intenção de aproveitar recursos recebidos ao final do exercício, efetuou pagamentos antecipados por obras e serviços que, sabidamente, não seriam realizados naquela ocasião. A adoção desse procedimento foi admitida pelo Sr. Aristomendes Rosa Barroso Magno, conforme se extrai de sua manifestação em interrogatório perante o Juízo da 12ª Circunscrição Judiciária Militar, *in verbis*:

"... perguntado se realizou serviço de drenagem no PEF [– Pelotão Especial de Fronteira] em UIRAMUTÃ, pelo qual pagou R$ 69.950,02 e ainda se realizou serviço de pavimentação no citado pelotão da ordem de 10.000 m^2, pelo qual pagou R$ 117.826,40, se realizou a construção de uma quadra poliesportiva, pela qual pagou R$ 44.572,56 e ainda se realizou serviço de urbanização, com plantio de grama em placa, pela qual pagou R$ 34.000,00, e também se pagou R$ 21.000,00 para o transporte de 4.000 m de grama em placa do município de Rio Preto da Eva até UIRAMUTÃ/RR, obras e serviços que deveriam ser realizados no PEF em UIRAMUTÃ, respondeu que essas obras e serviços foram todas idealizadas no final do ano de 2001, quando recebeu uma verba do departamento de engenharia do Exército no [dia] 21/12/2001, para aplicação no mesmo exercício financeiro até o dia 26/12/2001, com apenas 5 dias para aplicação da verba, que girava em torno de R$ 1.800.000,00, teve que antecipar alguns pagamentos para obras e serviços a fim de não ter que devolver a verba; que naquela oportunidade o batalhão já havia construído 8 PNRs em Boa Vista e estava com déficit de R$ 108.000,00, que seriam repassados pela diretoria de obras militares; como a situação estava causando transtorno para as empresas que executaram os serviços nos próprios nacionais, com risco inclusive de demissão do pessoal, resolveu então quitar o débito com 2 empresas e para tal utilizou os recursos repassados pelo Departamento de Engenharia; que desses utilizou a quantia de R$ 69.950,02 para quitar o débito com a empresa que prestara serviço na construção dos PNRs; que, em relação ao serviço de 10.000 m^2 de pavimentação do PEF, afirma que o serviço foi realizado; que a quadra poliesportiva do pelotão não foi executada pelo motivo antes mencionado; que pagou pelo fornecimento de grama e também pelo transporte de 4.000 m^2; que esse material ainda não foi entregue no pelotão porquanto a obra ainda não está concluída, ficando a empresa que recebeu pela prestação do serviço como fiel depositária da grama, tendo o batalhão adotado medidas com fim de ver esses serviços executados..." (fl. 1189-v, anexo 1, v. 5).

Em outras situações, após constituir créditos financeiros junto aos fornecedores por meio de pagamentos antecipados, o 6º BEC os utilizava para adquirir materiais e serviços distintos daqueles que motivaram os referidos pagamentos, sem que tais permutas fossem, ao menos, devidamente formalizadas. Pelo que se infere da instrução técnica, irregularidades semelhantes ocorreram ao serem aproveitados os créditos oriundos de suposta aquisição de passagens aéreas, brita, insumos asfálticos e outros materiais e serviços. Trata-se, pois, de procedimento irregular, porquanto, além de configurar o pagamento antecipado, compromete de forma decisiva a fiscalização da regular aplicação dos recursos, uma vez que inverte as fases de realização das despesas e rompe o nexo entre essas e seus respectivos documentos comprobatórios.

Diante disso, a despeito do afastamento dos débitos atribuídos ao ex-Comandante do 6º BEC, entendo que as mencionadas irregularidades justificam o julgamento pela irregularidade de suas contas e a cominação de multa ao ex-gestor.

Ante o exposto, este membro do Ministério Público manifesta-se pelo conhecimento do presente recurso de revisão para, no mérito, dar-lhe provimento parcial, reformando a decisão recorrida de modo a julgar irregulares as contas do Sr. Aristomendes Rosa Barroso Magno, nos termos do art. 16, inciso III, alínea "b", da Lei n.º 8.443/92, e aplicar-lhe a multa do art. 58, inciso I, da mesma lei, sem prejuízo dos alertas e dos comunicados alvitrados pela Unidade Técnica."

É o relatório.

VOTO

Cuidam os autos de recurso de revisão interposto pelo Ministério Público junto ao TCU contra o Acórdão nº 2.316/2003 – Primeira Câmara, constante da Relação nº 78/2003, do Gabinete do Ministro Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, que julgou regulares as contas dos responsáveis pela gestão do 6º Batalhão de Engenharia de Construção - 6º BEC, relativas ao exercício de 2001.

2. Vale relembrar que o MP/TCU foi motivado a interpor o presente recurso em face das irregularidades detectadas quando do Levantamento de Auditoria realizado nas obras de implantação do 6º Pelotão Especial de Fronteira - 6º PEF, em Uiramutã/RR, sob responsabilidade do 6º BEC, que resultou na sua conversão em Tomada de Contas Especial – TCE (TC 010.065/2003-3), conforme Acórdão nº 1.618/2003 – Plenário.

3. Nestes autos, foram chamados para apresentar contra-razões recursais, em solidariedade pelos débitos referentes aos pagamentos irregulares efetuados no exercício de 2001:

- o ordenador de despesa Aristomendes Rosa Barroso Magno, ex-comandante do 6º BEC, em virtude de autorizar os pagamentos com prévio conhecimento da liquidação irregular das despesas referentes a materiais não entregues ou serviços não executados;

- os militares responsáveis pelo atesto de recebimento dos materiais/serviços nas notas fiscais (formalização da liquidação da despesa);

- os fornecedores (empresários individuais ou sociedades empresárias) que receberam pagamentos antecipados por materiais não entregues ou serviços não executados; e

- algumas pessoas físicas.

4. Primeiramente, cumpre registrar que este processo tramita juntamente com o TC 008.122/2001-8 (contas do exercício de 2000), em razão de envolver substancialmente as mesmas irregularidades, nos termos do 288, §6º, do RITCU c/c art. 22, parágrafo único, da Resolução 175/2005.

5. Como visto na minudente análise da Serur, transcrita no relatório precedente, ocorreram diversas falhas, como: existência de permutas de bens destinados às obras sem documentação apropriada para resguardar direitos da Administração, liquidação de despesas com atesto de notas "a distância", falhas no registro de entrada e saída de materiais de obras, desvio de finalidade/objeto, pagamentos antecipados e fracionamento de despesas.

6. Nos presentes autos, na tomada de contas especial instaurada pelo Exército e no processo criminal militar nº 0010/04-5, não restou demonstrada a ocorrência de locupletação, fraude ou mesmo desvio de recursos públicos nas obras realizadas pelo 6º BEC. As análises são unânimes em considerar que os procedimentos de apuração estariam eivados de avaliações subjetivas e que, por isso, não se poderia imputar débitos aos responsáveis.

7. Nesse sentido, o Cel. Aristomendes Rosa Barroso Magno, então comandante do 6º BEC, foi inocentado dos crimes de fraudes em licitações, desvio de finalidade e dano ao erário, pela Justiça Militar por insuficiência de provas. Decerto, em respeito ao princípio da independência das instâncias, esta Corte de Contas não está obrigada a seguir tal julgamento, ainda mais que a absolvição se deu por falta de provas. No entanto, traz várias dúvidas sobre as constatações desta TCE, conforme ressaltado pela Serur em sua instrução.

8. No entanto, ante a carência de elementos mais consistentes para a apuração dos débitos imputados aos responsáveis, não há como o Tribunal condená-los ao ressarcimento, pois não foi possível quantificar com exatidão o real valor devido ou por estimativa, quando, por meios confiáveis, apurar-se quantia que seguramente não excederia o real valor devido. Assim prescreve o art. 210, §1º do RITCU.

9. Apesar da não caracterização do débito, é fato que o responsável realizou diversas impropriedades, como pagamentos antecipados. No entanto, há que se levar em conta as características especialíssimas da região norte, no que diz respeito ao clima, à falta de estradas e outros fatores que afetam negativamente a logística de qualquer empreendimento naquele espaço geográfico do país.

10. Não foi por menos, que foi criado o Programa Calha Norte, justamente com o objetivo de desenvolver e proteger essa região. O programa assim está descrito no sítio do Ministério da Defesa:

"O **Programa Calha Norte** (PCN) tem como objetivo principal contribuir com a manutenção da **soberania** na Amazônia e contribuir com a promoção do seu **desenvolvimento** ordenado.

Foi criado em 1985 pelo Governo Federal e atualmente é subordinado ao Ministério da Defesa. Visa aumentar a presença do poder público na sua área de atuação e contribuir para a Defesa Nacional.

Na sua etapa de implantação era chamado Projeto Calha Norte e tinha uma atuação limitada, prioritariamente, na área de fronteira. Hoje, o Programa foi expandido e ganhou importância em vista do agravamento de alguns fatores. Entre eles, o esvaziamento demográfico das áreas mais remotas e a intensificação das práticas ilícitas na região. Nesse contexto, cresce a necessidade de vigilância de fronteira e proteção da população. Ao proporcionar assistência às populações, as ações do Programa pretendem fixar o homem na região amazônica.

O PCN busca desenvolver ações de desenvolvimento que sejam socialmente justas e ecologicamente sustentáveis. Para isso, é indispensável respeitar as características regionais e os interesses da Nação."

11. Ressalto que os recursos oriundos do PCN é que financiaram os projetos concluídos pelo 6º BEC, os quais são objetos destes autos, a saber: pavimentação do aeródromo BV-8, construção do Porto Hidroviário de Camanaus e do Pelotão Especial de Fronteira – 6º PEF – Uiramutã-RR. São projetos de extrema importância para o País e para o Exército Brasileiro, pois contribuem para proteção e a manutenção da soberania na Amazônia, além de contribuir com o desenvolvimento regional.

12. No tocante ao fracionamento de despesas e desvio de finalidade/objeto, o Cel. Aristomendes justificou os atos praticados, que foram devidamente analisados pela Serur (itens 19 a 20 da instrução transcrita no relatório precedente) e merecem acolhida neste voto.

13. As demais justificativas apresentadas pelos responsáveis e pelas empresas citadas, também, foram devidamente analisadas por aquela unidade especializada e endossadas pelo MP/TCU, não necessitando de mais aprofundamento. Nesse passo, acolho-as como razões de decidir.

14. Desse modo, alinho-me à proposta de encaminhamento alvitrada pela Serur, pois diante das circunstâncias e peculiaridades em que se desenvolveram os fatos impugnados, as falhas nos procedimentos administrativos efetuados pelo 6º BEC não podem ser caracterizadas como fraudes, desvios de dinheiro ou dano ao erário capazes de constituir débito ou aplicação de multa.

Ante o exposto, Voto por que o Tribunal adote a minuta de Acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 21 de setembro de 2011.

VALMIR CAMPELO
Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 2508/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 008.638/2002-3.

2. Grupo II – Classe I – Assunto: Recurso de Revisão.

3. Recorrente/Responsáveis: Ministério Público junto ao TCU.

3.1. Interessado: 6º Batalhão de Engenharia de Construção – 6º BEC.

3.2. Responsáveis: A P Israel da Silva ME (CNPJ 02.412.318/0001-05); Alfredo Pinheiro Filho (CPF 239.255.822-15); Aristomendes Rosa Barroso Magno (CPF 415.836.987-87); Auto Posto Abel Galinha Ltda. (CNPJ 00.376.437/0001-24); E. Stein (CNPJ 84.020.007/0001-65); Etmetal Comércio e Indústria de Placas Metálicas Ltda. (CNPJ 34.015.669/0001-79); Francisco William Azevedo da Costa (CPF 006.862.937-03); I. Rombaldi (CNPJ 03.909.722/0001-51); Importação e Exportação Cometa Ltda. (CNPJ 84.046.630/0001-97); J Soares Filho ME (CNPJ 04.055.646/0001-27); José Maria Afonso Baeta Teixeira - empresa individual (CNPJ 01.656.647/0001-39); KVA Instalações Elétricas Construção e Comércio Ltda. (CNPJ 34.532.622/0001-82); Loja da Borracha Ltda. (CNPJ 04.584.835/0001-97); Manaus Auto Peças Ltda. (CNPJ 04.670.972/0001-44); Marcelo Fauri Minuzzo (CPF 883.611.520-91); Mauro Silva Fernandes (CPF 920.647.281-04); Meta Mesquita Táxi Aéreo Ltda. (CNPJ 34.809.632/0001-12); Nita - Nimbus Táxi Aéreo Ltda. (CNPJ 03.665.282/0001-34); North Tour Turismo Ltda.-EPP (CNPJ 84.007.459/0001-07); O. G. Cunha - EPP (CNPJ 22.894.158/0001-95); Polimpex - Comércio, Serviços e Representações Ltda. (CNPJ 84.025.063/0001-92); Secor Serviços e Comércio de Roraima Ltda. (CNPJ 03.182.481/0001-91); Toniolli Construções Ltda. - EPP (CNPJ 03.234.753/0001-50); U S G Campos & Cia Ltda. (CNPJ 84.482.496/0001-77).

4. Órgão: 6º Batalhão de Engenharia de Construção (CNPJ 00.394.452/0036-25).

5. Relator: Ministro Valmir Campelo.

6. Representante do Ministério Público: Procurador Sérgio Ricardo Costa Caribé.

7. Unidade: Secretaria de Recursos – Serur.

8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de recurso de revisão interposto pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União, representado pelo então Subprocurador-Geral Ubaldo Alves Caldas, contra o Acórdão nº 2.316/2003 – Primeira Câmara, constante da Relação nº 78/2003, do Gabinete do Ministro Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, Ata n. 36/2003, pelo qual foram julgadas regulares as contas de 2001 do 6º Batalhão de Engenharia e Construção – 6º BEC.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo relator,

9.1. conhecer do presente recurso de revisão interposto pelo Ministério Público junto ao TCU, com fundamento no arts. 35, inciso III, da Lei nº 8.443/92, para, no mérito, dar-lhe provimento parcial;

9.2. acolher as razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis: Auto Posto Abel Galinha Ltda. (CNPJ 00.376.437/0001-24); E. Stein (CNPJ 84.020.007/0001-65); Etmetal Comércio e Indústria de Placas Metálicas Ltda. (CNPJ 34.015.669/0001-79); Francisco William Azevedo da Costa (CPF 006.862.937-03); I. Rombaldi (CNPJ 03.909.722/0001-51); Importação e Exportação Cometa Ltda. (CNPJ 84.046.630/0001-97); J Soares Filho ME (CNPJ 04.055.646/0001-27); José Maria Afonso Baeta Teixeira - empresa individual (CNPJ 01.656.647/0001-39); Manaus Auto Peças Ltda. (CNPJ 04.670.972/0001-44); Marcelo Fauri Minuzzo (CPF 883.611.520-91); Mauro Silva Fernandes (CPF 920.647.281-04); Meta Mesquita Táxi Aéreo Ltda. (CNPJ 34.809.632/0001-12); Nita - Nimbus Táxi Aéreo Ltda. (CNPJ 03.665.282/0001-34); North Tour Turismo Ltda.-EPP (CNPJ 84.007.459/0001-07); Polimpex - Comércio, Serviços e Representações Ltda. (CNPJ 84.025.063/0001-92); Toniolli Construções Ltda. - EPP (CNPJ 03.234.753/0001-50); U S G Campos & Cia Ltda. (CNPJ 84.482.496/0001-77).

9.3. acolher parcialmente as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Aristomendes Rosa Barroso Magno;

9.4. reformar o Acórdão nº 2.316/2003 – Primeira Câmara, constante da Relação nº 78/2003, do Gabinete do Ministro Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, Ata n. 36/2003, quanto às contas do Sr. Aristomendes Rosa Barroso Magno, então comandante do 6º Batalhão de Engenharia de Construção,

relativas ao exercício de 2001, para julgá-las regulares com ressalva, nos termos do art. 16, inciso II, e art. 17, da Lei nº 8.443/92, dando-lhe quitação;

9.5. dar ciência ao 6º Batalhão de Engenharia e Construção – 6º BEC do seguinte:

9.5.1. quando houver necessidade de realizar permutas de materiais e/ou serviços, que o faça por meios documentais, com a realização de termo aditivo do contrato e emissão de notas fiscais pertinentes às novas aquisições de materiais e prestação de serviços;

9.5.2. designe fiscais de contratos com a responsabilidade de atestar a entrega de materiais e prestação de serviços, abstendo-se de proceder ao atesto "a distância";

9.5.3. abstenha-se de utilizar materiais adquiridos com recursos vinculados a determinado empreendimento em outra obra ou serviço;

9.5.4. abstenha-se de realizar pagamentos adiantados, desviar a finalidade de materiais e serviços adquiridos e fracionar despesas, o que afronta a Lei nº 8.666/93;

9.6. dar ciência da presente deliberação aos responsáveis indicados no item 9.2; e

9.7. levar ao conhecimento do Sr. Aristomendes Rosa Barroso Magno, do Comando do Exército e do 6º Batalhão de Engenharia e Construção- 6º BEC o inteiro teor desta deliberação, bem como do Relatório e Voto que a fundamentam.

10. Ata n° 39/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/9/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2508-39/11-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Augusto Nardes (na Presidência), Valmir Campelo (Relator), Walton Alencar Rodrigues, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO NARDES
Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)
VALMIR CAMPELO
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO II – CLASSE V – Plenário
TC-011.742/2010-0
Natureza: Relatório de Levantamento de Auditoria (Fiscobras 2010)
Entidade: Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária – Infraero
Interessado: Congresso Nacional
Advogado constituído nos autos: não há

Sumário: COPA DO MUNDO DE 2014. LEVANTAMENTO DE AUDITORIA. FISCOBRAS 2010. REVITALIZAÇÃO E MODERNIZAÇÃO DO TERMINAL DE PASSAGEIROS 2 DO AEROPORTO INTERNACIONAL DO GALEÃO, NO RIO DE JANEIRO. INDÍCIOS DE IRREGULARIDADE. R$ 17,4 MILHÕES DE POSSÍVEIS PREJUÍZOS. CORREÇÕES PELA

INFRAERO DE MAIS DE R$ 15 MILHÕES. ALTERAÇÃO DE ESPECIFICAÇÃO DE SERVÇOS AINDA NÃO FORMALIZADO POR TERMO ADITIVO. FIXAÇÃO DE PRAZO À INFRAERO. MONITORAMENTO. CIÊNCIA AOS INTERESSADOS. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Trata-se de relatório de levantamento de auditoria realizado pela Secob-1, no âmbito do Fiscobras 2010, nas obras de Revitalização e Modernização do TPS-2 do Aeroporto Internacional do Galeão, no Rio de Janeiro, objeto do Plano de Trabalho 26.781.0631.7J01.0033/2010.

2. A ação encontra-se disposta na matriz de responsabilidades da Copa do Mundo de 2014.

3. Transcrevo, com as adaptações que entendo necessárias, o relatório de fiscalização elaborado no âmbito da Secob-1, que contou com a anuência dos dirigentes da unidade (fls. 73/112 verso, v.p.):

*"**3 - ACHADOS DE AUDITORIA***

3.1 - Sobrepreço decorrente de quantitativo inadequado.

3.1.1 - Tipificação do achado:

Classificação - grave com recomendação de paralisação (IG-P)

Justificativa de enquadramento (ou não) no conceito de irregularidade grave da LDO - A má quantificação de itens do projeto executivo e a execução de serviços em desacordo com as especificações técnicas implicaram em sobrepreço materialmente relevante em relação ao valor total do contrato nº 111-EG/2008/0061 (23,66%), tendo potencialidade de ocasionar prejuízos ao erário, conforme o estabelecido no art. 94, § 1º, inciso IV, da Lei 12.017/2009 (LDO/2010).

3.1.2 - Situação encontrada:

INTRODUÇÃO

Considerando-se a parte "A" da Curva "ABC" para os serviços da planilha orçamentária contratada com vistas à execução das obras do TPS-2 (até o 1º aditivo), foi realizada a análise de preços em relação ao referencial legal "Sinapi" para a data base do Contrato nº 111-EG/2008/0061, bem como foi feita a verificação da compatibilidade dos quantitativos da planilha orçamentária com os respectivos projetos.

Tendo em vista as especificidades dos serviços contratados, para os quais os referenciais de preços adotados pela Infraero baseavam-se na cotação a mercado com três fornecedores, a amostra de serviços encontrada pela equipe de auditoria, que mantinha correlação com o Sinapi, correspondia a um percentual muito baixo em relação ao valor contratado e, ainda, não apresentou sobrepreço global. Porém, quando da análise dos quantitativos dos principais serviços contratados, encontrou-se sobrepreço, haja vista as divergências encontradas entre as quantidades contratadas e as baseadas no projeto executivo.

Também se constatou sobrepreço decorrente do ajuste nos preços unitários de alguns serviços, devido à verificação de sua não execução por completo, conforme as especificações técnicas. Assim, alteraram-se insumos e quantidades de itens constantes das composições de preços unitários de alguns serviços, de forma a se considerar apenas o que foi realmente executado, ajustando-se os preços referentes a esses itens da planilha.

O sobrepreço total calculado pela equipe de auditoria corresponde a 23,66% (R$ 17.483.826,76) do valor contratado até o 1º aditivo (R$ 73.911.715,94).

A seguir, encontram-se os detalhes dos sobrepreços calculados pela equipe de auditoria.

Consigne-se que o orçamento executivo das obras do TPS-2 foi realizado pela empresa LMC Planejamento e Engenharia, por intermédio do contrato nº SMS 0036-EG/2008/0001, proveniente da dispensa de licitação nº 0036/DAAG/SEDE/2008, no qual a Infraero foi a contratante.

SOBREPREÇO POR QUANTITATIVOS

METODOLOGIA DE SELEÇÃO DOS ITENS PARA ANÁLISE DE QUANTITATIVOS

Tendo-se em vista a análise realizada pela equipe de auditoria sobre os quantitativos dos principais serviços orçados/contratados para a obra do TPS-2, constantes da parte "A" da Curva "ABC", solicitou-se ao gestor a memória de cálculo das quantidades finais dos seguintes serviços, sendo que a escolha de alguns foi realizada de forma aleatória (assistemática), e a de outros pelo fato de terem sido constatadas divergências entre os quantitativos da planilha e aqueles encontrados a partir do levantamento nos projetos:

- 03.02.110: concreto estrutural 30MPa - divergências entre planilha e projeto;
- 03.03.101: aço CORTEN - divergências entre planilha e projeto;
- 04.01.117.02 (divisória Stok Office) - divergências entre planilha e projeto;
- 04.01.543.01 (laminado melamínico) - escolha aleatória;
- 04.01.548.01 (painel de alumínio ACM) - escolha aleatória;
- 04.01.590.01 (selo corta-fogo) - escolha aleatória;
- 04.01.595.01 (tratamento de concreto aparente interno) - escolha aleatória;
- 04.01.595.02 (tratamento de concreto aparente externo) - escolha aleatória;
- 04.01.890.01 (junta Jeene) - escolha aleatória;
- 04.02.102: tela Q-196 - divergências entre planilha e projeto;
- 04.01.556.01: forro plank - divergências entre planilha e projeto;
- 04.01.515.01/04.01.515.02: piso em granito cinza taperoá - divergências entre planilha e projeto;
- 03.02.106: aço CA-50 - divergências entre planilha e projeto; e
- 03.02.107: aço CA-25 - divergências entre planilha e projeto.

Também, não foram identificados na obra os locais em que poderiam ser instaladas algumas portas de alumínio com grandes dimensões, compreendidas no orçamento contratado entre os códigos 04.01.218.01 e 04.01.218.30, bem como alguns caixilhos de alumínio com as mesmas características, compreendidos entre os códigos 04.01.227.1 e 04.01.227.74.

Relacionado a essa constatação, tem-se o documento CE/POE/Ofício nº 030/09, de 10/03/2009, em que a empresa contratada aponta essas inconsistências na planilha orçamentária. Nesse documento, a construtora demonstra as divergências encontradas entre as quantidades da planilha orçamentária e aquelas obtidas por levantamento realizado por ela na obra, para portas, venezianas, janelas e caixilhos. A Infraero, por meio da CF nº 15114/AEGL/2009 (de 21/07/2009), confirmou as diferenças, baseando-se na verificação do Consórcio Fiscalizador. Disse, ainda, que o acerto seria promovido no 1º aditivo, fato que não aconteceu. Assim, solicitou-se ao gestor a relação das quantidades finais para os itens detalhados para o serviço de esquadrias (04.01.200).

Ainda, de acordo com informações coletadas durante a visita à obra, constatou-se um possível erro de projeto ao se relacionar os serviços 05.02.007 a 05.02.010 (tubo em aço carbono preto) para o sistema de fornecimento de água quente, pois serão utilizado tubos em CPVC ou cobre. Dessa forma, solicitaram-se ao gestor as quantidades corretas desses serviços.

Por fim, como os vidros da fachada do TPS-2 foram instalados na fase anterior da obra em questão, no âmbito de outro contrato, perguntou-se ao gestor se os serviços 04.01.305.01 e 04.01.305.02 (vidros laminados) seriam executados em sua totalidade por meio do contrato nº 111-EG/2008/0061, realizado com a empresa Paulo Octávio, considerando-se que apenas substituições de vidros quebrados poderiam ocorrer.

Em resposta, como será detalhado adiante, o gestor atendeu parcialmente aos questionamentos da equipe, pois não entregou todas as memórias de cálculo solicitadas e também não trouxe elementos técnicos que justificassem as divergências encontradas.

RESPOSTA DO GESTOR

O gestor solicitou prorrogação de prazo para apresentar as memórias de cálculo solicitadas, devido principalmente à necessidade de conferência de aproximadamente 1.300 desenhos. Com o

término do novo prazo e ainda faltando entregar alguns dos documentos, o gestor justificou-se dizendo que haveria muitas pranchas "A1" para serem analisadas e que estaria encontrando divergências entre as quantidades calculadas pela equipe de auditoria, as calculadas pela Gerência de Empreendimentos e as contratadas, não tendo sido possível concluir a verificação das inconformidades no prazo estipulado. Informou, por fim, que "qualquer divergência de quantidades encontradas serão regularizadas através de Termo Aditivo ao Contrato".

Desse modo, o gestor não se manifestou durante a auditoria quanto às quantidades dos serviços 04.01.556.01 (forro plank); 04.01.117.02 (divisória stok office); 03.02.106 (aço CA 50); 03.02.107 (aço CA 25); 04.02.102 (tela Q-196); 04.01.543.01 (laminado melamínico); 04.01.548.01 (painel de alumínio - ACM); 04.01.890.01 (junta jeene) e 04.01.590.01 (selo corta-fogo). Tais serviços não integraram a amostra de serviços para os quais calculou-se o sobrepreço de quantitativos. Entende-se ainda ser necessário o encaminhamento de tais memórias, a fim de se incluir esses serviços na referida amostra.

ANÁLISE

PESO DE AÇO CORTEN COM BASE NO PROJETO EXECUTIVO

Quanto ao serviço 03.03.101 (aço CORTEN), o gestor encaminhou à equipe de auditoria a memória de cálculo para as quantidades orçadas/contratadas desse item, acompanhada de um catálogo de produtos Gerdau (que identifica pesos de alguns perfis metálicos) e das plantas GIG/TP2/254.694 a GIG/TP2/254.698 (Cobertura das Escadas - Estação Remota), GIG/TP2/151.905 (Check-in - Embarque) e GIG/TP2/151.2136 (Elevador da Estação Remota - Acessibilidade).

O peso total orçado/contratado para o serviço 03.03.101 foi de 175.380,35kg e é correspondente à execução das seguintes estruturas em aço CORTEN:

- Ilhas de check in - embarque;

- Perfis metálicos para apoio da cobertura e das paredes das escadas das estações remotas;

- Pórticos (pilares/vigas treliçadas) para apoio da cobertura e das paredes da passarela para acesso de portadores de necessidades especiais aos elevadores das estações remotas; e

- Pórticos (pilares/vigas) para apoio da cobertura dos elevadores das estações remotas.

Pela memória de cálculo apresentada, o peso total de aço CORTEN foi encontrado aplicando-se a taxa de 57kg de aço por m2 de área a uma região de estrutura metálica de 3.076,85m2, envolvendo áreas de coberturas e paredes que apresentavam perfis metálicos. Entretanto, essa taxa foi obtida considerando-se apenas a estrutura mais pesada (perfis metálicos para apoio da cobertura e das paredes das escadas das estações remotas) e suas áreas respectivas (desenhos GIG/TP2/254.694 a GIG/TP2/254.698), sendo adotada também, equivocadamente, para as demais estruturas, mais leves (ilhas de check-in e estruturas de acesso aos elevadores).

Procedeu-se, portanto, na análise de quantitativos detalhada a seguir, a devida correção dessa taxa de aço. As tabelas com as memórias de cálculo encontram-se ao final deste achado.

a) Ilhas de Check-in

Analisando-se o desenho GIG/TP2/254.586 (estrutura sobre check in - embarque) e considerando-se os perfis como tubos quadrados de diâmetros equivalentes a tal como indicados nessa planta (D=50mm e D=150mm), bem como a mesma taxa adotada pela Infraero para perdas, parafusos, porcas, arruelas, inserts etc. (8%), obteve-se para a Ilha de Check-in a taxa de 33,59kg/m2, resultante de um total de aço, para cada estrutura, de 2.843,43kg (e dada a área de 84,65m2 de cada ilha), contra os 4.825,05kg calculados pelo orçamentista (= 57kg/m2 x 84,65m2). A diferença de 1.981,62kg, aplicada às 4 Ilhas de Check-in previstas, resulta em 7.926,48kg a mais do que o necessário, segundo o projeto executivo, correspondente a R$ 123.890,88.

Verificou-se que a quantidade acumulada, medida e paga até o 17º Boletim de Medição, correspondente a quatro ilhas completas, está coerente com os valores calculados pela equipe, pois,

segundo o cálculo baseado nos projetos, encontrou-se um total de 11.493,72kg para as quatro ilhas (= 4 x 2.843,43kg), valor ainda superior aos 10.101,60kg acumulados até aquela medição (13,78% de diferença), demonstrando o conservadorismo dos cálculos efetuados.

b) Estruturas para acesso de portadores de necessidades especiais aos elevadores das estações remotas e apoio da cobertura dos elevadores

Analisando-se o desenho GIG/TP2/151.2136 (Elevadores das Estações Remotas - Acessibilidade) e considerando-se a mesma relação de peso/comprimento/perímetro utilizada na memória de cálculo disponibilizada pela Infraero (0,04 kg/m/mm), ou seja, para perfis com 5,30mm de espessura, bem como a mesma taxa adotada para perdas, parafusos, porcas, arruelas, inserts etc. (8%), obteve-se para a estrutura de acesso aos elevadores das estações remotas a taxa de 33,66kg/m2 (dada a área de 278,76m2 de coberturas e paredes para a passarela de acesso e os elevadores), resultante de um total de aço, para cada estação remota, de 9.382,07kg, contra os 15.889,32kg calculados pelo orçamentista (= 57kg/m2 x 278,76m2). A diferença de 6.507,25kg, aplicada às 8 estações remotas previstas, resulta em 52.057,98kg a mais do que o necessário, segundo o projeto executivo, correspondente a R$ 813.666,23.

Tendo em vista que os detalhes dos perfis metálicos para as estruturas de acesso aos elevadores das estações remotas e de apoio da cobertura dos elevadores não foram identificados no projeto executivo, procurou-se caracterizar essa estrutura da forma mais robusta possível, adotando-se, além da relação de peso/comprimento/perímetro utilizada na memória de cálculo disponibilizada pela Infraero (0,04 kg/m/mm) para perfis de 5,30mm, os seguintes dados:

- Perfis tubulares quadrados, sendo os lados dos pilares adotados como de 400mm e os lados dos perfis das vigas treliçadas como de 40mm, considerando-se as medidas retiradas do detalhe "Elevação Estrutura Metálica" do desenho GIG/TP2/151.2136, em escala 1/20;

- Altura da viga treliçada como de 1.300mm, considerando-se as medidas do detalhe citado no item anterior;

- Quanto à configuração do banzo, o tipo de treliça adotada foi a de "cordas paralelas", sendo que o ângulo adotado para as diagonais foi de 60º, resultando em montantes (L=1.300mm) e diagonais (L=1.500mm) a cada 750mm;

- A viga treliçada em formato "V" foi considerada em todo o perímetro da passarela de acesso e da cobertura do elevador.

c) Total de aço corten a mais do que o necessário, com base no projeto executivo

Portanto, somando-se os pesos excedentes das Ilhas de Check-in (7.926,48kg) e das estruturas de acesso aos elevadores das estações remotas (52.057,98kg), resulta, com base no projeto executivo, num total de 59.984,46kg a mais do que o necessário para a execução dos serviços de aço CORTEN, correspondente a R$ 937.557,11.

FORRO PLANK
Área encontrada, com base nos projetos arquitetônicos: 43.506,53m2
Área total contratada: 46.109,00m2
Diferença: 2.602,47m2
Preço unitário do serviço - contratado: R$ 187,47/m2
Redução no valor do contrato: R$ 487.885,05

DIVISÓRIA STOK OFFICE
Área encontrada, com base nos projetos arquitetônicos: 1.306,63m2
Área total contratada: 6.688,00 m2
Diferença: 5.381,38 m2
Preço unitário do serviço - contratado: R$ 727,42/m2
Redução no valor do contrato: R$ 3.914.519,80

AÇO CA-50

O total para o aço CA-50 encontrado pela equipe no projeto estrutural foi de 33.891,00 kg e foram contratados 84.860,35kg do serviço (fornecimento, corte e dobra). Como o gestor não se manifestou sobre o peso total para esse item (03.02.106), restam pendentes as justificativas para o excesso contratado de 50.969,35kg, correspondente a um sobrepreço de R$ 327.732,92.

Resumidamente:

Peso encontrado, com base nos tabelas de aço dos projetos estruturais: 33.891,00kg

Peso total contratado: 84.860,35kg

Diferença: 50.969,35kg

Preço unitário do serviço - contratado: R$ 6,43/kg

Redução no valor do contrato: R$ 327.732,92

GRANITO CINZA TAPEROÁ

O gestor apresentou o levantamento realizado pela Infraero para a área de granito a ser instalado, indicando um total de 30.505,25m2 contra os 28.485,40m2 calculados pela equipe de auditoria com base nos projetos. A diferença de 2.019,85m2 (7%) foi acatada, haja vista a consideração de novas plantas. Entretanto, ainda existe divergência com relação à quantidade contratada: diferença de 7.512,75m2 (25%).

Resumidamente:

Área encontrada, com base nos projetos arquitetônicos: 30.505,25m2

Área total contratada: 38.018,00m2

Diferença: 7.512,75m2

Preço unitário do serviço - contratado: R$ 136,31/m2

Redução no valor do contrato: R$ 1.024.062,96

O gestor ressalta "que a área encontrada refere-se a um levantamento preliminar, cabendo ainda acréscimos, pois não considera as áreas referentes a mudança do Mix Comercial e Adequação da Área da Receita Federal". Entretanto não encaminhou a estimativa para essas alterações.

REDUÇÃO DO SERVIÇO DE CONTRAPISO EM CONSEQUENCIA DA ALTERAÇÃO NA QUANTIDADE DE GRANITO

A área com excesso de granito reflete na quantidade do item 04.601.528.01 ("Contrapiso E = 4cm argamassa cimento/areia 1:3"). Portanto, 7.512,75m2 também devem ser suprimidos do quantitativo de contrapiso, resultando na redução de R$ 152.659,08 (= 7.512,75m2 x R$ 20,32) no valor do contrato.

QUANTITATIVOS PARA AÇO CA-25, TUBO EM AÇO CARBONO PRETO PARA O SISTEMA DE FORNECIMENTO DE ÁGUA QUENTE E VIDROS LAMINADOS

Analisando-se as tabelas de aço constantes dos projetos referentes às peças de concreto armado, não foram encontradas barras de aço CA-25. Solicitado a identificar essas tabelas, o gestor informou ser necessária a análise de muitas plantas, não sendo possível concluir a verificação das inconformidades no prazo estipulado pela equipe de auditoria.

Diante desse fato, resta pendente a comprovação da contratação de 22.213,24kg do serviço nº 03.02.107, correspondente ao fornecimento, corte e dobra de aço CA-25, o que gera sobrepreço de R$ 142.164,74.

O gestor também não confirmou se os serviços 05.02.007 a 05.02.010 (tubo em aço carbono preto para o sistema de fornecimento de água quente) seriam executados, totalizando R$ 263.576,57 que devem ser revistos pela Estatal. Em resposta ao Questionário de Auditoria nº 01-312/2010, o gestor informa que "a execução das instalações hidráulicas está em andamento e ainda não foi possível confirmar em todos os Projetos e LMS de hidráulica a utilização dessa especificação de tubo."

Nesse sentido, os serviços 04.01.305.01 e 04.01.305.02 (vidros laminados) também não tiveram sua execução confirmada pelo gestor. Ele afirma em resposta ao Questionário de Auditoria nº 01-312/2010

que "só serão utilizados os quantitativos necessários para substituição de vidros quebrados", restando à Infraero apresentar a justificativa para o total contratado, R$ 2.175.635.86.

SUPRESSÃO DE PISO DE BORRACHA PLURIGOMA, FORRO DE GESSO E VASO ELEVADO DECA VOGUE PLUS CONFORT

Em resposta ao Ofício de Requisição nº 03-312/2010, quando solicitado a relacionar os serviços cujas quantidades seriam reduzidas, o gestor informou que os seguintes itens seriam suprimidos: 04.01.520.01 (Piso de Borracha Plurigoma), 04.01.556.02 (Forro de Gesso) e 04.01.810.07 (Vaso elevado Deca Vogue Plus Confort).

Como a quantidade final para esses serviços não foi informada, entendeu-se que a supressão seria em sua totalidade. Portanto, tem-se que os seguintes valores devem ser descontados do valor do contrato:

- 04.01.520.01 (Piso de Borracha Plurigoma): R$ 200.210,40;
- 04.01.556.02 (Forro de Gesso): R$ 7.147,00; e
- 04.01.810.07 (Vaso elevado Deca Vogue Plus Confort): R$ 6.690,60
Total: R$ 214.048,00

TELA Q-196 E CONCRETO FCK = 30MPa

O serviço 03.02.102 ("Fornecimento e aplicação de tela Q196"), com 16.882m2 previstos para serem executados, está tecnicamente ligado ao serviço 03.02.109 ("Fornecimento, lançamento e aplicação de concreto estrutural FCK = 21MPa"), sendo o fato confirmado por meio da divisão do volume executado acumulado desse concreto até a 17ª medição pela espessura do piso (20cm): 268,65m3/0,20 = 1.343,25m2, encontrando-se, aproximadamente, a área executada acumulada da tela Q-196 até a 17ª Medição (1.369,87m2). Portanto, o quantitativo do serviço 03.02.102 está superestimado, haja vista que o total contratado para o serviço 03.02.109 é de 1.234,93m3, resultando em apenas 6.174,65m2 de tela Q-196 necessários para a finalização da concretagem.

Menciona-se a inclusão, no 1º aditivo, do serviço 03.02.110 ("Fornecimento, lançamento e aplicação de concreto estrutural FCK = 30MPa"), que também utilizará a tela Q-196. Conforme resposta do gestor ao Ofício de Requisição nº 03-3122010, a área de piso prevista para essa concretagem é de 1.520m2, sendo que a laje de piso terá 20cm de espessura. Essas medidas foram confirmadas em projeto pela equipe de auditoria ("Fôrma/Armação Placas do Desembarque/Eixos 16 a 24/B a C"). Entretanto, o volume calculado pela equipe, 304m3 (= 1.520 x 0,20), diverge do contratado (500m3). O excesso de concreto é, portanto, de 196m3 (= 500 - 304), correspondente a R$ 75.324,76. Deve-se atentar para o fato de que as alterações previstas em futuro 2º aditivo ao contrato com a empresa Paulo Octávio contemplam aumento de quantidades para esse item, passando dos atuais 500m3 para 1.010m3, o que aumentaria o valor do contrato em mais R$ 195.998,10.

Do exposto, o total necessário de tela Q-196 passa a ser somente de 7.694,65m2 (= 6.174,65 + 1.520), o que corresponde a um excesso de 9.187,35m2 (= 16.882m2 - 7.694,65m2), equivalente a R$ 222.058,25. Consigne-se que o próprio gestor afirma que "existe saldo contratual" do item tela Q-196, ao responder a questão nº 14 do Questionário de Auditoria nº 01-312-2010.

SERVIÇOS DE ESQUADRIAS

Em relação às esquadrias, o gestor encaminhou à equipe de auditoria "planilha final com as quantidades e tipos corretas a ser executadas para os serviços" (sic), bem como as memórias, para algumas esquadrias, do levantamento de quantidades, dimensões e locais de instalação, respondendo ao Ofício de Requisição nº 03-312/2010. As plantas de esquadrias para o Subsolo (GIG/TP2/151.373/R4; GIG/TP2/151.374/R4 e GIG/TP2/151.375/R2), para o Pavimento Técnico (GIG/TP2/151.1240/R2; GIG/TP2/151.1241/R2 e GIG/TP2/151.1242/R2) e para a Cobertura (GIG/TP2/151.1340/R1 e GIG/TP2/151.1341/R1), indicadas pelo Gestor em resposta ao Ofício de Requisição nº 02-312/2010 e

que detalham em suma as esquadrias do tipo "PFs", "VAs", "PCFs" e "CAs", não tiveram as memórias respectivas apresentadas por ele, tampouco a equipe encontrou na obra os locais para suas instalações. Além disso, três dessas plantas pertencem à área já operacional (GIG/TP2/151.375/R2 - Subsolo; GIG/TP2/151.1242/R2 - Pavimento Técnico; e GIG/TP2/151.1340/R1 - Cobertura), pois são referentes a regiões posteriores ao eixo 29 da obra (à direita), áreas que não contemplam serviços do contrato ora analisado. Também, caso se considere essas plantas, o caixilho "CA 65" (serviço 04.01.227.58), por exemplo, passaria a ter quantidade superior (120 un) ao contratado (2 un), da mesma forma que os caixilhos "CA 82", "CA 83", portas "PF 7" etc., ficando ainda com quantidades além das levantadas pela Contratada em obra, tal como detalhado no documento CE/POE/Ofício nº 030/09, citado na introdução deste achado. Por isso, a equipe não considerou essas plantas na análise.

A equipe de auditoria elaborou, então, uma TABELA PARA QUANTIDADES DE ESQUADRIAS, anexada ao final deste relatório e baseada nos dados levantados antes da manifestação do gestor ao Relatório Preliminar. Tal tabela compara as quantidades levantadas pela Infraero para o 2º aditivo, as levantadas pela Contratada (com base no documento CE/POE/Ofício nº 030/09, de 10/03/2009) e também as levantadas pela equipe (com base nos projetos).

Resumidamente, obtiveram-se as exclusões dos seguintes valores, por tipo de esquadria:

Porta "PF": -R$ 97.833,51 (-183 portas);
Veneziana "VF": -R$ 4.233,39 (-19 venezianas);
Porta Corta-Fogo "PCF": -R$25.305,52 (-45 portas);
Porta Alumínio "PA": -R$ 418.878,16 (-56 portas);
Veneziana Alumínio "VA": -R$ 361.873,20 (-49 venezianas);
Janela Alumínio "JA": -R$ 40.544,27 (-11 janelas);
Caixilho Alumínio "CA": -R$ 4.195.914,58 (-220 caixilhos);
Porta de Madeira "PM": -R$ 39.368,74 (-136 portas);
TOTAL: -R$ 5.179.951,37 (-720 esquadrias)

Percebe-se que os caixilhos de alumínio representam cerca de 81% do total a ser suprimido.

As causas principais para as divergências encontradas no orçamento são:

a) consideração de esquadrias em regiões do TPS-2 já operacionais, ou seja, em locais onde o serviço já havia sido executado em outra fase do empreendimento (por outro contrato);

b) consideração de esquadrias da FACHADA do TPS-2, sendo que essas esquadrias já haviam sido instaladas em outra fase do empreendimento (por outro contrato);

c) dupla quantificação de caixilhos, haja vista a consideração individual de caixilhos já constantes de serviços que englobam o conjunto caixilho/porta;

d) consideração da quantidade de esquadrias que englobam o conjunto caixilho/porta baseando-se no total de portas em vez da unidade de caixilho (ex: se o serviço, dados as dimensões e o preço, corresponde à instalação de um caixilho que contém três portas, a quantidade adotada está sendo triplicada, na maioria dos casos).

Nessa análise, com base nos projetos, a equipe de auditoria encontrou quantidades de algumas esquadrias em valor superior ao levantado pela Contratada no documento CE/POE/Ofício nº 030/09. Dessa forma, resta confirmar se ocorreu alguma alteração na disposição das esquadrias que não está refletida por meio de revisão de projeto ou relatório técnico, a qual aumentaria ainda mais o sobrepreço nesse item.

Ainda, percebe-se que a maioria dos quantitativos coincidentes entre o levantamento da Infraero e o da equipe encontra-se no nível Jirau, o que foi confirmado na visita, pois realmente esse pavimento estava em sua maior parte sem qualquer esquadria instalada (ver relatório de fotos).

Chegou-se à conclusão de que, com base nas revisões dos projetos executivos fornecidas à equipe, R$ 5.179.951,37 devem ser suprimidos do contrato, considerando-se o saldo das inclusões e exclusões de esquadrias.

TRATAMENTO DE CONCRETO APARENTE

As memórias de cálculo dos itens 04.01.595.01 (tratamento de concreto aparente interno) e 04.01.595.02 (tratamento de concreto aparente externo) foram apresentadas pelo gestor e não foram encontradas divergências entre o quantitativo da memória de cálculo e o da planilha.

ITENS QUE NÃO TIVERAM SUAS QUANTIDADES JUSTIFICADAS PELO GESTOR

Os demais itens não tiveram os cálculos de suas quantidades justificados pelo gestor, sendo ainda necessária a sua apresentação. Tal como informado anteriormente, trata-se dos seguintes serviços:

- 04.01.556.01 (forro plank);
- 04.01.117.02 (divisória stok office);
- 03.02.106 (aço CA 50);
- 03.02.107 (aço CA 25);
- 04.02.102 (tela Q-196);
- 04.01.543.01 (laminado melamínico);
- 04.01.548.01 (painel de alumínio - ACM);
- 04.01.890.01 (junta Jeene); e
- 04.01.590.01 (selo corta-fogo)

SOBREPREÇO DECORRENTE DE AJUSTE NOS PREÇOS UNITÁRIOS

EXECUÇÃO DE SERVIÇO EM DESCONFORMIDADE COM O CONTRATADO - CLARABÓIAS

De acordo com o item 4.4 ("Cobertura e fechamento lateral") do Caderno de Especificação GIG.TP2-950.ET-01 - Anexo VI do edital de licitação para a contratação da reforma do TPS-2 (Concorrência nº 019/DALC/SBGL/2008) -, os serviços de "revisão de clarabóias" (unidades de iluminação zenital) compreendem:

"Revisão das clarabóias com substituição dos perfis existentes por outros da linha TECNAL-GRIDE ou equivalente e substituição dos vidros existentes por vidro duplo 16mm, ECO-LIGHT, c/ coeficiente de sombreamento = .52.

(...)

Montagem

Deverá ser executada limpeza prévia dos vidros, antes de sua colocação.

As superfícies dos vidros deverão estar livres de umidade, óleo, graxa, e qualquer outro material estranho."

Esses serviços, compreendidos entre os códigos 04.01.416.01.01 e 04.01.416.01.10 do orçamento, apresentam preço unitário contratado de R$ 724,78/m2 de serviço.

Ao analisar suas composições de preços unitários (licitadas), constatou-se que elas não estavam detalhadas, sendo apenas observado que o preço era proveniente de uma cotação com a empresa Pró-Alumínio, aplicado o BDI de 26,07%.

Verificando a cotação de preço obtida do fornecedor citado, observou-se que havia no conjunto outras propostas, envolvendo cotações de esquadrias de alumínio. Inferiu-se, portanto, que os preços propostos pela Pró-Alumínio para o serviço de revisão de clarabóias estavam baseados na descrição constante do item 4.4 do Caderno de Especificação GIG.TP2-950.ET-01, ou seja, para a substituição dos perfis existentes, pois não se identificou na proposta do fornecedor a descrição do serviço a realizar e do material a fornecer. Constatou-se também a cotação, pelo fornecedor, de vidro duplo 16mm, tal como especificado no Anexo VI do Edital de licitação da Concorrência nº 019/DALC/SBGL/2008.

Em resposta ao Questionário de Auditoria nº 01-312/2010, o Gestor informou que para a revisão das clarabóias "foi realizada a limpeza e a revisão com troca de perfis e insumos de vedação". Ainda, informou que "por se tratar de serviços de revisão os perfis estão sendo substituídos CONFORME A NECESSIDADE" (destaque nosso).

Solicitado, por meio do Ofício de Requisição nº 03-312/2010, a discriminar os materiais utilizados nesses serviços (inclusive o peso de perfil trocado), haja vista o não detalhamento da composição analítica de preços no orçamento licitado ou na proposta de preços, o Gestor apresentou um relatório que indica a substituição de 15 vidros (anexo à CF nº 2340/AEGL(AEGL-7)/2010), sendo que esse procedimento ainda não foi executado (o gestor não detalhou o peso total de perfis substituídos). Também informou que a quantidade "poderá ser alterada, pois a avaliação completa e final somente está ocorrendo após a lavagem da superfície EXTERNA dos vidros" (destaque nosso). Esse procedimento de troca dos vidros apenas quando quebrados/trefilados coaduna-se com o preço licitado que vem sendo pago à Contratada, pois apesar de a Pró-Alumínio cotar os vidros na sua proposta, a empresa que elaborou o orçamento não considerou essa parcela no preço final do serviço para fins de licitação (quanto a esse fato, porém com menos relevância para o achado, o serviço para a troca dos 15 vidros ficou sem amparo contratual e a equipe não encontrou elemento algum, nos autos analisados, que objetivasse qualquer regularização adicional). Por outro lado, a contratação da troca de TODOS os perfis das clarabóias efetivou-se, porém há indícios de que não foi executada (ver relatório de fotos), apesar de a Contratada vir sendo paga por isso.

Percebe-se que o preço de R$ 724,78/m2 de serviço realmente considera a troca de todos os perfis das clarabóias, porque esse total é compatível com o valor do fornecimento e instalação completa de um perfil novo, pois dadas as dimensões de suas esquadrias (1,00m x 2,30m = 2,30m2), o valor de cada perfil seria de R$ 1.666,99/un (= 2,30 x 724,78). Esse valor é coerente para a instalação de esquadrias novas desse porte, como pode ser verificado nos preços dos seguintes itens contratados (também cotados pela Pró-Alumínio):

04.01.218.01 - Porta de Alumínio PA 1 L=0,60 m, L= 2,10 m (1,26m2) - (Qtde: 2): R$ 800,52/un (R$ 635,33/m2).

04.01.218.02 - Porta de Alumínio PA 2 L=0,70 m, L= 2,10 m (1,47m2) - (Qtde: 2): R$ 932,88/un (R$ 634,61/m2).

04.01.218.25 - Porta de Alumínio PA 17 L= 0,90m, H= 2,10 m - (Qtde: 3): R$ 1.392,02/un (R$ 736,52/m2).

04.01.218.26 - Porta de Alumínio PA 20 L=0,90m x 2,100m - (Qtde: 4): R$ 737,48/un (R$ 390,20/m2).

04.01.227.15 - Caixilho de Alumínio CA 17 L= 0,90m, H= 2,10m - (Qtde: 1): R$ 1.200,14/un (R$ 634,99/m2).

04.01.227.74 - Caixilho de Alumínio CA 83 L= 2,50m, H= 0,70m - (Qtde: 1): R$ 1.109,38/un (R$ 633,93/m2).

Segundo a contratada, a metodologia de execução dos serviços de revisão das clarabóias, anexada à CF nº 2340/AEGL(AEGL-7)/2010, compreende, em linhas gerais:

- Inspeção e verificação das clarabóias: vistoria e mapeamento dos vidros quebrados, verificação das condições dos perfis, identificação dos parafusos faltantes etc.;

- Limpeza bruta através de hidrojateamento: remoção de impurezas;

- Preparação da superfície para a vedação: retirada do silicone antigo, limpeza com detergente e álcool;

- Vedação total das clarabóias: realizada EXTERNAMENTE, limpando e aplicando silicone;

- Teste de estanqueidade e limpeza final: jateamento;

- Substituição de vidros: retirada de silicone, desmontagem dos perfis, fixação de ventosas para içamento, instalação dos vidros etc;

- Tratamento dos perfis de alumínio: com óleo de silicone;

- Materiais e ferramentas: raspador, estilete, silicone, perfis em liga de alumínio, vidro etc.;

- Segurança: equipamentos gerais;
- Garantia: 5 anos.

Dessa relação, conclui-se que as especificações do Caderno de Especificação GIG.TP2-950.ET-01 para o serviço foram modificadas, na prática, pois se alterou o serviço de substituição dos perfis para, em linhas gerais, limpeza e vedação.

Mais grave é o fato de, na vistoria, por amostragem, a equipe de auditoria não ter identificado claramente a substituição de nenhum perfil de alumínio, tampouco seu tratamento, nem a retirada da vedação antiga para a ligação esquadria/concreto, como pode ser verificado no relatório de fotos. Apenas uma camada de silicone foi identificada na ligação vidro/esquadria. Frise-se que até a 17ª medição há um acumulado de cerca de 95% de serviço executado em cada clarabóia que foi revisada. Desse modo, verificou-se que estão sendo executados nesse serviço apenas a aplicação de silicone e a limpeza bruta (para se identificar vidros quebrados/trefilados).

Para o serviço de aplicação de silicone utilizou-se o valor obtido na revista "GUIA DA CONSTRUÇÃO - Revista Pini, nº 82, pg 190 - Data base: abril/2008", do serviço "Massas para vedação de vidros em caixilhos - Silicone 300ml (SP)": silicone 300ml (material): R$ 14,46/un (SP) - Abril/2008. Aplicando-se o BDI contratado (26,07%), tem-se: R$ 18,23/un (SP).

Para o item de limpeza bruta utilizou-se o serviço "09.02.001 - Limpeza da vedação frontal de vidro" do orçamento contratado, no valor de R$ 14,43/m2, o qual está fundamentado em três cotações de preços. Não foi considerado o valor Sinapi/RJ, porque o serviço lá especificado não era condizente com o serviço do contrato (Sinapi: limpeza simples / Contrato: limpeza bruta).

A mão de obra para a aplicação do silicone foi considerada como a de um telhadista, conforme a Composição nº 08 620, para o serviço "Unidade de Iluminação Zenital - Clarabóias" (Domos), constante da Tabela de Composições de Preços para Orçamentos (TCPO/2010 - 13ª Edição, pg. 284), que apresenta o consumo de 0,50h de mão de obra (telhadista) para 1m2 de domo instalado. É possível que a produtividade do telhadista para a aplicação do silicone seja superior à adotada, pois a instalação de um domo modular difere da simples aplicação do silicone na ligação vidro/esquadria de uma claraboia. Entretanto a equipe adotou de forma conservadora a referida composição por similaridade da mão de obra necessária. Com base no custo da mão de obra obtido no Sinapi para esse profissional (data-base abril/2008 - RJ), tem-se:

Código 12869 - Telhadista: R$ 9,03/h (com encargos sociais). Com o BDI (26,07%), tem-se para 0,50h: R$ 5,69/m2 (= 1,2607 x 9,03 x 0,50)

Também foram utilizados os seguintes dados para a obtenção do preço de referência do serviço:
- Perímetro dos perfis: 2,30m +2,30m + 1,00m + 1,00m = 6,60m
- Área dos perfis/vidros: 2,30m2
- Comprimento total, por esquadria, a ter a aplicação de silicone (ligação vidro/esquadria - 4 lados): 6,60m (como o silicone também seria aplicado na ligação esquadria/concreto (2 lados menores), adicionar-se-ia 2,00m, entretanto esse procedimento não foi efetuado. Portanto, o comprimento total, por esquadria, em que o silicone foi executado, é somente de 6,60m).

Adotando-se uma vedação com um filete de seção transversal triangular (triângulo retângulo com dois lados iguais) com os catetos iguais a 5mm (estimando-se esse valor para a folga lateral consequente do rebaixo do caixilho), tem-se a execução de 24,00m de silicone por tubo (= 300ml / (5mm x 5mm) / 2).

Logo, o preço por m2 do silicone executado é: R$ 18,23 x [(6,60 / 24,00) / 2,30] = R$ 2,18/m2.

Serviços como instalação de andaimes não foram considerados, pois se constatou que a revisão das clarabóias foi realizada pelo seu lado externo (por cima).

Do Caderno de Especificação GIG.TP2-950.ET-01, o serviço de limpeza seria para os vidros novos, antes de sua colocação, e não comporia o cálculo caso o vidro não fosse trocado. Entretanto, entendeu-se necessário esse serviço para a identificação dos vidros quebrados/trefilados existentes e acatou-se sua execução.

A partir das parcelas acima detalhadas, considerando somente o que foi efetivamente executado, obtém-se como preço de referência para o serviço "revisão de clarabóias" o resultado da seguinte soma: 2,18 + 5,69 + 14,43 = R$ 22,30/m2.

Ajustando-se o preço para o serviço, de forma a se considerar insumos e quantidades realmente executados, ter-se-ia um sobrepreço de R$ 1.792.630,61 (= 2.551,86m2 x (R$ 724,78 - R$ 22,30)).

INSTALAÇÃO DE FORRO PARA AS EDIFICAÇÕES PROVISÓRIAS EM DESCONFORMIDADE COM O TIPO PREVISTO NA COMPOSIÇÃO ANALÍTICA DE PREÇOS UNITÁRIOS E A QUANTIDADE CONTRATADA

Analisando-se os serviços nº 02.01.100.01 (edificação da empreiteira) e nº 02.01.100.02 (edificação da fiscalização), constatou-se que as áreas de forro para essas edificações não foram construídas em sua totalidade, conforme contratado. Na planilha orçamentária, estavam previstos para serem construídos 2.000m2 para a edificação da empreiteira e 900m2 para a edificação da fiscalização, resultando em 2.900m2 de forro instalado, consequentemente. Entretanto, na visita à obra, observou-se que o forro foi instalado apenas nos escritórios da edificação da empreiteira e na parte interna da edificação da fiscalização (ver relatório de fotos), totalizando 921,33m2 executados, conforme as dimensões indicadas nos desenhos nº 447/2009 e nº 448/2009, reproduzidas a seguir:

a) EDIFICAÇÃO DA EMPREITEIRA
Escritórios (pavimento superior): 10,30m x 12,65m = 130,30m2
SUBTOTAL: 130,30m2

b) EDIFICAÇÃO DA FISCALIZAÇÃO
Salas e Banheiros (x2 pavimentos): 2 x 8,45m x 43,50m = 735,15m2
Portaria: 4,50m x 4,95m = 22,28m2
Serviço/Copa: 8,40m x 4,00m = 33,60m2
SUBTOTAL: 791,03m2

TOTAL DE FORRO INSTALADO: 921,33m2

Destaca-se que, como o preço total do serviço nº 02.01.100.01 é o mesmo do serviço nº 02.01.100.02, ou seja, R$ 251,24/m2, e que aquele não teve sua composição detalhada na licitação, foi suposto que a composição é a mesma para ambos, dada a semelhança entre as edificações provisórias da fiscalização e da empreiteira. Nesse sentido, como a Contratada não detalhou nenhuma de suas composições de preços unitários e o preço ofertado pela Contratada para os dois serviços é também de R$ 251,24/m2, considerou-se que a Contratada precificou os serviços com base na composição de preços unitários do serviço nº 02.01.100.02 (edificação da fiscalização), que foi detalhada na licitação.

Ainda, considerando-se a composição de preços unitários do serviço nº 02.01.100.02 (edificação da fiscalização), constatou-se a inclusão dos itens auxiliares "Forro de Madeira de Pinus" (custo de R$ 35,48/m2 de serviço) e "Pintura do Forro de Madeira" (custo de R$ 9,22/m2 de serviço), sendo que aquele NÃO FOI UTILIZADO NA EXECUÇÃO DO SERVIÇO, pois o forro instalado era de chapas de madeira compensada (custo de R$ 13,12/m2 de serviço), comprovado pelo relatório de fotos.

Diante do exposto, tendo-se que o BDI contratado é de 26,07% e alterando-se o custo do forro, de R$ 35,48/m2 de serviço para R$ 13,12/m2 de serviço, o preço de R$ 223,05/m2 de serviço (= R$ 251,24 - (1 + 0,2607) x R$ 35,48 + (1 + 0,2607) x R$ 13,12) deveria ter sido pago pelos 921,33m2 de área construída com forro PINTADO, totalizando R$ 205.502,66. Na área construída sem forro, 1.978,67m2 (= 2.900m2 - 921,33m2), dever-se-ia aplicar o preço de R$ 194,89/m2 de serviço (= R$ 251,24 - (1 + 0,2607)x(R$ 35,48 + R$ 9,22)), totalizando R$ 385.623,00.

Portanto, considerando-se os insumos e quantidades realmente executados, o preço unitário dos serviços nº 02.01.100.01 e nº 02.01.100.02 deveria ser R$ 203,84 (= (R$ 205.502,66 + 385.623,00) / 2.900m2), o que gera um sobrepreço de R$ 137.460,00 (= 2.900 x (R$ 251,24 - 203,84)).

PAGAMENTO POR MEDICINA DO TRABALHADOR DA CONTRATADA NÃO COMPROVADA

Para a composição analítica de preços unitários do serviço nº 02.08.001 ("Administração Local"), a Contratada discriminou uma mão de obra mensal no valor de R$ 3.399,24 para "Médico do Trabalho" e outra no valor de R$ 1.311,98 para "Auxiliar de Enfermagem". Entretanto, nenhum empregado da Contratada com esses cargos foi encontrado no canteiro de obras, tampouco foi identificado pelos demais empregados durante a visita técnica da equipe de auditoria, de acordo com as respostas às entrevistas realizadas com alguns serventes. Questionado por intermédio do Ofício de Requisição nº 02-312/2010 a apresentar suas justificativas, o gestor informou que "o médico e enfermeira são residentes em Brasília, com visita periódica de dois dias por semana na obra". Ainda, o gestor disse ter anexado os "comprovantes referentes à frequência" desses empregados. Porém, os documentos anexados tratam de Espelhos de Ponto dos meses de Fevereiro e Março de 2010 para os cargos de "Médico(a) do Trabalho I" e de "Auxiliar de Enfermagem Trab. A", nos quais está destacado o local de trabalho como sendo a empresa Paulo Octávio Invest. Imob. Ltda., localizada no endereço SCN QD 01 ED. NUMB. ONE LJS 47/125, em Brasília/DF. De acordo com o item 2.9 ("Operação e Manutenção do Canteiro de Obras") do Caderno de Especificação GIG.TP2-950.ET-01, a medicina do trabalhador da Contratada é parte da despesa decorrente "do fornecimento das ferramentas, equipamentos, materiais e mão-de-obra necessários à execução dos serviços de conservação, operação e manutenção DAS ÁREAS DO CANTEIRO" (destaque nosso). Nesse sentido, observando-se que a Contratada não comprovou que seus empregados Médico do Trabalho e Auxiliar de Enfermagem, residentes em Brasília, realizam visitas periódicas de dois dias por semana à obra no Rio de Janeiro, seus custos não podem fazer parte daqueles relacionados à administração local da Contratada para a obra do TPS-2, do Aeroporto do Galeão/RJ.

Portanto, tendo-se em vista a mão de obra efetivamente disponível no canteiro de obras, o preço do serviço nº 02.08.001 deveria ser R$ 180.597,79 (= 194.073,77 - (R$ 3.399,24 + R$ 1.311,98) x (1 + 1,2689) x (1 + 0,2607)), considerando-se os valores contratados para os encargos sociais (126,89%) e o BDI (26,07%), o que causa sobrepreço de R$ 404.279,40 (= 30 x (R$ 194.073,77 - R$ 180.597,79)).

PAGAMENTO POR LOCAÇÃO DE CONTAINER NÃO ENCONTRADO NA OBRA

A composição analítica de preços unitários da Contratada para o serviço nº 02.07.001 ("Operação e Manutenção do Canteiro de Obras") apresenta como um de seus itens a "Locação de container, cap. 5m3", de valor mensal igual à R$ 853,60, correspondente ao aluguel de 8 (oito) containers. Entretanto, nenhum container foi encontrado na obra. Questionado por intermédio do Ofício de Requisição nº 02-312/2010 a apresentar suas justificativas, o gestor confirmou que "a locação de containers ainda não foi efetivada, podendo ainda se fazer necessário com o avanço da obra para terminalidade, conforme os usos descritos no Caderno de Especificação".

Portanto, tendo-se em vista a indefinição do gestor a respeito do uso dos containers, o preço do serviço nº 02.07.001 deveria ser R$ 110.959,77 (= 112.035,90 - (R$ 853,60) x (1 + 0,2607)), considerando-se o valor contratado para o BDI (26,07%), o que causa sobrepreço de R$ 32.283,90 (= 30 x (R$ 112.035,90 - R$ 110.959,77)).

RESUMO DOS SERVIÇOS COM QUANTIDADES ERRADAS E COM PREÇOS UNITÁRIOS AJUSTADOS

A seguir consta uma tabela com o resumo de todas as inconformidades verificadas tanto nos quantitativos dos principais serviços do orçamento para a obra do TPS-2 quanto nos preços unitários de

alguns outros, chegando-se ao montante de R$ 17.483.826,76 (23,66% do total contratado: R$ 73.911.715,94).

No próximo achado, será apurado o superfaturamento ocorrido quando da consideração do total acumulado/executado no último boletim de medição apresentado à equipe de auditoria, tendo-se em vista os erros de quantitativos e os ajustes nos preços unitários.

(...)

3.1.8 - Esclarecimentos dos responsáveis:

Em conformidade com o disposto no art. 96, § 3º, inciso VII, da LDO/2010, foi solicitada a manifestação prévia da Infraero acerca dos indícios de irregularidades graves apontados neste Relatório, conforme Ofício de Comunicação nº 01-312/2010. Em resposta, foi enviada tempestivamente a CF nº 18107/GTGL/2010, inclusa no anexo 7 dos presentes autos, que, em síntese, apresenta os argumentos a seguir expostos com relação ao presente achado de auditoria.

Reconhece o gestor um valor de R$ 16.898.119,20 a ser subtraído do Contrato por meio da celebração de Termo Aditivo, conforme quadro resumo constante no anexo 25 da CF nº 18107/GTGL/2010, e acrescenta que está revisando todos os quantitativos constantes na planilha orçamentária da avença, a fim de obter valores contratuais precisos e definitivos.

Assevera, ainda, que adotará as providências cabíveis de forma a sanar as não conformidades apontadas no Relatório Preliminar encaminhado por esta Secretaria, aduzindo que já estão em curso os procedimentos para a efetivação do 2º Termo Aditivo, que tramita em caráter de urgência.

Ao longo da CF nº 18107/GTGL/2010, a Infraero justifica o montante de R$ 16.898.119,20 constante no já referenciado quadro resumo. Para obter o referido valor, analisou o gestor cada item constante na Tabela elaborada pela equipe de auditoria, tendo reconhecido alguns valores, bem como incluído, excluído, acrescido ou reduzido outros, da seguinte forma:

ITENS RECONHECIDOS

Reconheceu o gestor os valores apontados para os seguintes itens da Tabela elaborada por esta equipe de auditoria:

03.03.101 - Estrutura metálica em aço CORTEN A

03.02.110 - Fornecimento, lançamento e aplicação de concreto estrutural FCK= 30 MPa

04.01.305.01 - Vidro laminado 8:6:1 - SOLARBEL GREY SBG 10 da GLAVERBEL/PVB ou similar, incolor 0,38 / FLOAT incolor 8mm - esp. 15mm, p/ fachada pátio - embarque - CA18.

04.01.305.02 - Vidro laminado 6:6:1 - SOLARBEL GREY SBG 10 da GLAVERBEL/PVB ou similar incolor 0,38 / FLOAT incolor 6mm - esp. 12mm, p/ fachada pátio - mezanino - CA17.

04.01.520.01 - Piso de borracha, PLURIGOMA A-45, 7mm, 500x500mm, superfície frisada, fixável c/ argamassa

04.01.528.01 - Contrapiso E= 4CM argamassa cimento/areia 1:3

04.01.556.02 - Forro de Gesso

04.01.595.01 - Tratamento do concreto aparente INTERNO

04.01.595.02 - Tratamento do concreto aparente EXTERNO

04.01.810.07 - Vaso elevado, DECA VOGUE PLUS CONFORT ou equivalente, c/ abertura frontal PS51, cor branca e respectivo assento, acesso, fixação, bolsa e tubo de ligação.

ITENS EXCLUÍDOS

02.01.100.01 - Edificação da Empreiteira

02.01.100.02 - Edificação de Fiscalização

02.07.001 - Operação e Manutenção do Canteiro de Obras
02.08.001 - Administração Local
04.01.416.01 - Revisão das clarabóias
05.02.007 - Tubo em aço carbono preto, sem costura, diâmetro 2", de acordo com a norma ANSI-B-36.10, série SCH 40, da norma ASTM-A-53, grau "A", rosca conforme norma ANSI-B-16.3
05.02.008 - Idem, diâmetro 4"
05.02.009 - Idem, diâmetro 6"
05.02.010 - Idem, diâmetro 8"

Com relação à apontada desconformidade do forro das edificações provisórias, cujo preço compõe os itens 02.01.100.01 - Edificação da Empreiteira e 02.01.100.02 - Edificação de Fiscalização, assim como em relação à suposta ausência de Médico do Trabalho e Auxiliar de Enfermagem, componentes que integram o item 02.08.001 - Administração Local, esclareceu a Unidade que encaminhou documento à empresa Paulo Octávio para que preste esclarecimentos para os questionamentos levantados por esta equipe de auditoria, aduzindo que encaminhará resposta a esta Corte assim que examinar o assunto. Por esta razão, tais itens não foram considerados nos cálculos apresentados pela empresa.

Com relação ao item 02.07.001 - Operação e Manutenção do Canteiro de Obras, o qual compunha a Tabela elaborada pela equipe de auditoria pela ausência de Container na obra. Entretanto, a Infraero reconhece a inconformidade e informa que já comunicou à empresa Paulo Octávio acerca da promoção de glosa na Nota Fiscal a ser paga em 4/8/2010, no valor de R$ 22.828,45. Por tal motivo, o item foi desconsiderado no cálculo.

Para o item 04.01.416.01 - Revisão das clarabóias, aduz:

"Quando da apreciação dos questionamentos levantados por este Relatório, solicitou-se que a empresa Paulo Octávio Investimentos fornecesse todos os insumos constantes das composições da clarabóia. Essas composições foram enviadas à Infraero por meio da Carta CE/POE/Ofício n 205/10 - Anexo nº 27, a qual foi encaminhada à CPAAE, conforme CF nº 16227/GTGL/2010, Anexo nº 28.

Após análise dos itens que compõem o serviço de clarabóia e a metodologia executiva adotada, esta Gerência entende como correto o pagamento apenas dos insumos efetivamente empregados nas clarabóias que já foram parcialmente executadas - itens 04.01.416.01.01 ao 04.01.416.01.07. Os insumos considerados pela Infraero são:
- Mastique elástico;
- Estopa;
- Solvente;
- Andaime;
- Massa;
- Lavadora de alta pressão;
- Mão de obra (oficial + ajudante)

Mediante este entendimento, chegou-se a um valor de R$ 156,98 para o material e R$ 64,25 para a mão de obra, já incluídos os encargos sociais. Aplicando-se o BDI correto de 26,07%, chega-se a um valor de R$ 278,90/m2. Cabe ressaltar que resta ainda pendente a avaliação da substituição de 03 vidros - e os respectivos insumos - referentes às clarabóias 01 e 03 - serviços já executados e medidos. O pagamento do insumo "andaime" se deve ao fato de ele estar sendo empregado na limpeza interna dos vidros existentes.

Os itens 04.01.416.01.08 a 04.01.416.01.10 permanecerão com os seus preços unitários de R$ 724,78, com a ressalva de que a Infraero somente procederá ao pagamento pelos insumos e serviços

efetivamente fornecidos e executados, de acordo com a memória de cálculo a ser apresentada e aprovada pela Fiscalização, quando da respectiva medição.

Este serviço será encaminhado à Paulo Octávio Investimentos e ao Consórcio PJJ Malucelli/Engemin para confirmação e saneamento de eventuais dúvidas sobre o entendimento adotado pela Infraero no presente Relatório".

Para os itens 05.02.007 a 05.02.010 - Tubo em aço carbono preto, asseverou:

"Esclarecemos que na disciplina de hidráulica ocorreu um equívoco na classificação entre seus subsistemas de água fria e água quente. O tubo de aço carbono preto relacionado na planilha de água quente pertence na realidade à disciplina de água fria, conforme indicado nos desenhos GIG/TP2/351, 029, 030, 031, 032, 042,237, 239, 255, 258, 279, 280, 281, 282 e 308. O equívoco não acarretará alteração dos locais de instalação do material nem dos seus quantitativos, portanto, não haverá dano ao erário. Informamos ainda que o tubo de aço carbono também está presente na planilha da disciplina de Combate à Incêndio. O material não foi encontrado no local da obra, pois os serviços em que ele será empregado ainda não foram iniciados".

ITENS ACRESCIDOS

03.02.102 - Fornecimento e aplicação de tela Q196 - O gestor aumentou o quantitativo que deve ser retificado, apontando um sobrepreço de R$ 320.807,93, contra o montante de R$ 222.058,25 apresentado pela equipe de auditoria.

03.02.106 - Aço CA 50 - Fornecimento, corte e dobra - O gestor aumentou o quantitativo que deve ser retificado, apontando um sobrepreço de R$ 368.351,87, contra o montante de R$ 327.732,92 apresentado pela equipe de auditoria.

04.01.543.01 - Laminado Melamínico Texturizado, de acordo com o projeto - O item não havia sido quantificado pela equipe de auditoria em virtude de não terem sido entregues todas as memórias de cálculo solicitadas. Entretanto, apontou o gestor um sobrepreço de R$ 305.067,26.

04.01.548.01 - Painéis de Alumínio Composto de duas chapas, referência ALUCOBOND da ALCAN, com núcleo de polietileno e estrutura de sustentação, e vedação entre chapas p/ fechamento de testeiras do emb/des. lado terra - O item não havia sido quantificado pela equipe de auditoria em virtude de não terem sido entregues todas as memórias de cálculo solicitadas. Entretanto, apontou o gestor um sobrepreço de R$ 520.022,58.

04.01.556.01 - Forro Plank 625 x 2500 mm Liso, fabricado em alumínio, pré-pintado com esmalte poliéster em processo contínuo de cura em alta temperatura (sistema Coil-Coating), com estrutura de sustentação incluída - O gestor aumentou o quantitativo que deve ser retificado, apontando um sobrepreço de R$ 3.267.324,64, contra o montante de R$ 487.885,05apresentado pela equipe de auditoria.

04.01.590.01 - Selo Corta-fogo - Isolamento com lã de rocha basáltica Thermax ou similar, densidade= 144 kg/m³, e=2x 63mm - O item não havia sido quantificado pela equipe de auditoria em virtude de não terem sido entregues todas as memórias de cálculo solicitadas. Entretanto, apontou o gestor um sobrepreço de R$ 459.954,10.

04.01.890.01 - Junta Jeene JJ2525 ou similar - O item não havia sido quantificado pela equipe de auditoria em virtude de não terem sido entregues todas as memórias de cálculo solicitadas. Entretanto, apontou o gestor um sobrepreço de R$ 492.534,98.

ITENS REDUZIDOS

03.02.107 - Aço CA 25 - Fornecimento, corte e dobra - Consta no anexo 16 da CF nº 18107/GTGL/2010 os locais onde serão utilizados o aço CA 25 na obra, tendo sido indicadas as respectivas plantas. Assim, entende o gestor que serão empregados 2.114,93 Kg do material, fato que, em seu entendimento, reduz o sobrepreço calculado para o item, de R$ 142.164,74 para R$ 128.629,19.

04.01.117.02 - Divisória e=70mm STOK OFFICE, rev. lam.melam., portas acab.painéis 80x210cm, ferragens, rodapés metálicos p/ fiação - Aduz o gestor que, conforme levantamento atualizado, chegou-se à quantidade de 3.600 m2 de divisórias Stock Office necessárias para a execução do serviço em questão. Desta maneira, houve uma redução de R$ 3.914.516,17 para R$ 2.381.813,13 do sobrepreço calculado.

04.01.201.01, 04.01.201.02, 04.01.201.03, 04.01.201.05 e 04.01.201 - Esquadrias. O quadro resumo apresentado pelo gestor aponta um sobrepreço de R$ 4.354.899,96 para os serviços referentes a esquadrias, em contrapartida ao montante de R$ 5.179.951,37 apontado pela equipe de auditoria. Aduz, ainda, o gestor que devido à padronização das novas esquadrias em relação às esquadrias existentes, à adequação dos fechamentos dos vãos e ao novo "layout" da área destinada à Receita Federal, novos itens estão sendo considerados e serão cotados oportunamente para que sejam acrescidos no próximo aditivo.

04.01.515.01 - Piso em Granito cinza TAPEROÁ 60x60cm, e= 2cm, acabamento polido, inclusive regularização (FORNECIMENTO E COLOCAÇÃO) e 04.01.515.02 - Piso em Granito cinza TAPEROÁ 60x60cm, e= 2cm, acabamento polido, inclusive regularização (SOMENTE COLOCAÇÃO)

O gestor aduz:

"Verificou-se que o quantitativo real acumulado do granito empregado na obra, referente ao serviço 04.01.515.01 é de 22.182,00 m2. Da área total de granito a ser instalado na obra, que perfaz 31.502,27 m2 - já incluídas as áreas referentes à mudança do Mix Comercial e Adequação da Área da Receita Federal, resta um saldo de 8.553,12 m2 (= 31.520,27 - 22.182,00 - 765,15). Neste saldo será inteiramente empregado o granito estocado, referente ao remanescente da etapa anterior ao atual contrato.

Dos 979,73 m2 restantes do granito estocado (= 10.300 - 8.553,12 - 767,15), tem-se que 500 m2 se referem a um percentual aproximado de 5% de perdas decorrentes de uma década de seu armazenamento em "pallets" sujeitos a intempéries e também do transporte do local de armazenamento inicial para o local da presente obra. O valor inicial de 10.300 m2 se tratava de uma estimativa, pois as perdas só puderam ser detectadas após a abertura de todos os "pallets", que estavam lacrados. Os outros 479,73 m2 destinar-se-ão a locais de remoção de divisórias e remanejamentos de salas".

04.01.548.02 - Painéis de Alumínio Composto de duas chapas, referência ALUCOBOND da ALCAN, núcleo de polietileno e estrutura sustentação, e vedação entre chapas p/ cobertura das escadas de acesso a edificação de emb/des. Remoto. Em contrapartida ao reconhecimento pelo próprio gestor de um sobrepreço de R$ 520.022,58 no item 04.01.548.01, conforme já asseverado anteriormente, o levantamento atualizado efetuado aponta uma necessidade adicional de compra de 893,92m2 do presente item, o qual também não havia sido quantificado pela equipe de auditoria em virtude de não terem sido

entregues todas as memórias de cálculo solicitadas. Por esta razão, houve uma redução de R$ 337.973,27 do sobrepreço calculado pela Infraero.

ITENS INCLUÍDOS

Indicou o gestor um sobrepreço de R$ 266.981,30 no item 03.02.109 - Fornecimento, lançamento e aplicação de concreto estrutural FCK = 21MPa, que possui um custo unitário de R$ 340,52, em virtude da redução de 1.234,93m3 para 450,89m3 do quantitativo adequado às reais necessidades da obra.

Adicionalmente, foi incluso no cálculo do sobrepreço apresentado pelo gestor o montante de R$ 26.014,48 para o item 04.01.117.01 - Painéis modulados miolo incombustível, e = 35 mm, estrutura perfis aço pintado zincado processo eletrostático. Ressalta-se que o quantitativo de tal item não havia sido analisado pela equipe de auditoria. (Anexo 7 - Principal - folhas 2/137)

(...)

3.1.10 - Conclusão da equipe:

Esta equipe de auditoria calculou um valor total a ser suprimido do contrato de R$ 17.483.826,76. Por outro lado, reconheceu o gestor um sobrepreço no valor de R$ 16.898.119,20, a ser subtraído do contrato por meio da celebração de termo aditivo, conforme quadro resumo constante no anexo 25 da CF nº 18107/GTGL/2010. Apesar da diferença entre os valores calculados por essa equipe e aquele reconhecido pelo gestor, consideramos que tal aditivo, se firmado nos moldes propostos pela Infraero, por sua magnitude, tornaria desnecessária qualquer proposta no sentido de paralisar o empreendimento.

Não obstante ter informado o gestor acerca de sua intenção de saneamento da irregularidade encontrada, até o presente momento não houve a efetivação de tal medida. Desta forma, resta necessário que seja determinado à Infraero que elabore termo aditivo ao Contrato nº 111-EG/2008/0061, com a finalidade de adequar os quantitativos dos materiais/serviços às reais necessidades da obra e de ajustar os preços unitários dos itens nos quais forem encontradas irregularidades.

Destacamos, adicionalmente, a necessidade de se empreender uma análise futura dos quantitativos que foram modificados pelo citado aditamento, visto que, conforme o próprio gestor afirma, ainda estão em revisão os demais itens da planilha orçamentária, razão pela qual propomos que seja determinado à Infraero que apresente a essa Corte de Contas as memórias de cálculo que comprovem a adequação dos itens mencionados na CF nº 18107/GTGL/2010 às reais necessidades da obra, bem como de outros que forem modificados no aditivo que afirma a estatal pretender pactuar.

Da mesma forma, devem os responsáveis pelo recebimento do objeto elaborado pela empresa LMC serem ouvidos em audiência, a fim de justificarem o aceite de orçamento executivo com quantidades erradas, baseando-se no projeto do empreendimento. Ainda, os responsáveis pela inclusão do item 03.02.110 (concreto Fck = 30MPa) no 1º aditivo ao contrato com a empresa Paulo Octávio devem se justificar pelo excesso de 196m3 (R$ 75.324,76) no serviço.

Também deve ser encaminhada cópia deste relatório à 1ª Secretaria de Controle Externo, responsável pelas contas da Infraero;

Por fim, deve-se comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que foram detectados indícios de irregularidades que se enquadram no disposto no inciso IV do § 1º do art. 94 da Lei nº 12.017/2009 (LDO/2010), no Contrato nº 111-EG/2008/0061, relativo às obras de revitalização e modernização do TPS-2 do Aeroporto do Galeão/RJ, tendo sido estimado pela equipe de auditoria potencial dano ao erário de R$ 17.483.826,76 (sobrepreço de 23,66%), e que as medidas corretivas desses indícios de irregularidade consistem da repactuação do contrato, com quantitativos corrigidos e preços unitários adequados aos serviços realmente executados.

Importante mencionar que existe levantamento da Infraero revisando quantitativos de serviços para o 2º aditivo ao contrato nº 111-EG/2008/0061. Entretanto, nesta proposta há a alteração de quantidades finais de alguns itens para valores acima daqueles obtidos pela equipe de auditoria com base nos projetos. Além disso, o alcance do limite de 50% previsto no art. 65, § 1º, da Lei nº 8.666/1993, para as alterações contratuais referentes a reformas de obras, deve ser verificado, pois de acordo com a revisão de quantitativos e preços unitários (supressão de R$ 17.035.850,10 no valor inicial do contrato), a obra não deveria ter sido licitada por R$ 63.440.000,00, mas sim por R$ 46.404.149,90, caracterizando o objeto em sua realidade, considerando os parâmetros estabelecidos no Acórdão 2.206/2006-TCU (Plenário). Nesse sentido, o 1º aditivo, no valor de R$ 10.471.715,94, também seria corrigido, para R$ 10.023.739,29, ao se considerar o valor da supressão de quantidades e ajustes nos preços unitários somente para esse acordo (R$ 447.976,65), correspondendo à 21,06% de aumento. Portanto, pelos nossos cálculos, o saldo para o 2º aditivo seria de R$ 14.058.368,45, respeitando-se o valor máximo de adições para o Contrato nº 111-EG/2008/0061: R$ 24.285.837,28 (50%). Assim, cabe registrar que a Infraero deve atentar para a possibilidade de ser alcançado o limite previsto no art. 65, § 1º, da Lei nº 8.666/1993, para as alterações contratuais referentes a reformas de obras.

(...)

3.2 - Superfaturamento decorrente de pagamento por serviço não executado.

3.2.1 - Tipificação do achado:

Classificação - grave com recomendação de paralisação (IG-P)

Justificativa de enquadramento (ou não) no conceito de irregularidade grave da LDO - Em decorrência dos indícios de sobrepreço apontados no achado anterior, ocorreram indícios de superfaturamento que, até o final da obra, pode atingir valor relevante (23,66%) em relação ao total do contrato nº 111-EG/2008/0061, ocasionando prejuízos ao erário, conforme o estabelecido no art. 94, § 1º, inciso IV, da Lei 12.017/2009 (LDO/2010).

3.2.2 - Situação encontrada:

INTRODUÇÃO

Tendo como base as constatações citadas no achado anterior ("Sobrepreço decorrente de quantitativo inadequado") e utilizando-se do último boletim de medição de serviços disponibilizado à equipe de auditoria (17º Boletim de Medição - Março/2010), efetuou-se a análise de superfaturamento por quantitativos e por ajuste nos preços unitários. Dessa forma, encontrou-se um montante de R$ 1.495.754,93 (2,02% do total contratado até o 1º aditivo) superfaturado. Adicionalmente, os valores pagos que estão relacionados ao superfaturamento encontrado, decorrentes do reajuste contratual a partir da 10ª medição, totalizam R$ 60.241,53.

A seguir, encontram-se os detalhes dos pagamentos efetuados indevidamente à Contratada.

ANÁLISE

Serviços 04.01.416.01.01 a 04.01.416.01.10: Revisão de Clarabóias

Considerando-se que a execução do serviço foi realizada em desconformidade com o contratado, tal como evidenciado no achado anterior, e tendo em vista que até a 17ª medição foram pagos 1.459,30m2 de clarabóias revisadas e que nenhum vidro ou perfil ainda foi trocado (pelo menos o gestor não fez a comprovação da quantidade de perfil de alumínio substituído quando questionado), o valor encontrado, pago indevidamente, é de R$ 1.025.129,06 (= (R$ 724,78 - 22,30) x 1.459,30).

Serviços nº 02.01.100.01 e nº 02.01.100.02: Edificação da empreiteira e da fiscalização, respectivamente

Considerando-se que a instalação do forro para as edificações provisórias foi realizada em desconformidade com o tipo previsto nas composições analíticas de preços unitários e as quantidades

contratadas, ocasionando um ajuste nos seus preços unitários, tal como evidenciado no achado anterior, e tendo em vista que, entre as medições nº 01 a 06, foram pagos à Contratada 100% dos serviços nº 02.01.100.01 e nº 02.01.100.01, conclui-se que o valor pago indevidamente é aquele apontado para o sobrepreço, ou seja, R$ 137.460,00.

Serviço nº 02.08.001: Administração Local

Considerando-se que foi realizado pagamento pela medicina do trabalhador da contratada não comprovada, tal como evidenciado no achado anterior, conclui-se que foram pagos indevidamente à Contratada, até a medição nº 17, R$ 229.091,66 (= (R$ 194.073,77 - R$ 180.597,79) x 17) para o serviço nº 02.08.001.

Serviço nº 02.07.001: Operação e Manutenção do Canteiro de Obras

Considerando-se que foi realizado pagamento por locação de container não encontrado na obra, tal como evidenciado no achado anterior, conclui-se que foram pagos indevidamente à Contratada, até a medição nº 17, R$ 18.294,21 (= (R$ 112.035,90 - R$ 110.959,77) x 17) para o serviço nº 02.07.001.

Serviços nº 03.02.107 e 03.02.106: Aço CA-25 e Aço CA-50, respectivamente

Considerando-se que foram realizados pagamentos para o serviço de Aço CA-25, não identificado nas tabelas de aço, tampouco comprovado pelo gestor, bem como de Aço CA-50 em quantidade superior ao encontrado no projeto estrutural, tal como evidenciados no achado anterior, resta pendente a comprovação da execução do serviço nº 03.02.107, correspondente ao fornecimento, corte e dobra de 497,08kg de aço CA-25 (R$ 3.181,31), até a 17ª medição, bem como do pagamento, até a mesma medição, de 12.845,83kg (R$ 82.598,69) do serviço nº 03.02.106 (fornecimento, corte e dobra de Aço CA-50), haja vista que o gestor também não se manifestou sobre o peso total para esse item.

Serviços nº 04.01.515.01 e 04.01.515.02: Fornecimento e colocação de granito cinza taperoá e apenas colocação de granito cinza taperoá, respectivamente

Quanto ao serviço de granito cinza taperoá, existem dois tipos na planilha orçamentária contratada: um englobando o fornecimento de material e a colocação das pedras (04.01.515.01) e outro considerando somente a mão de obra para a colocação do granito (04.01.515.02), haja vista a Infraero dispor de 10.300m2 de granito cinza taperoá remanescentes de etapa de obra anterior à do atual contrato de reforma do TPS-2.

Observou-se no último boletim de medição que foram executados um acumulado de 22.570,53m2 para o serviço 04.01.515.01 e apenas 767,15m2 para o serviço 04.01.515.02. Comprovou-se, deste modo, que primeiramente pagou-se pelo serviço mais caro, em detrimento do esvaziamento do estoque de granito que havia nas dependências do TPS-2, mais barato. Portanto, deixou-se de economizar R$ 236.764,53, devido ao pagamento pelo fornecimento de um material que poderia ser obtido, desde o começo da obra, no próprio almoxarifado. Apesar de não se configurar em débito, ocorrerá nova sobra de granito, caso as alterações previstas para o Mix Comercial e Adequação da Área da Receita Federal não consumam todo o material, nas condições ressaltadas pelo gestor em resposta a ofício de requisição da equipe:

"a área encontrada refere-se a um levantamento preliminar, cabendo ainda acréscimos, pois não considera as áreas referentes a mudança do Mix Comercial e Adequação da Área da Receita Federal". Entretanto, não encaminhou, até o recebimento do Relatório Preliminar, a estimativa para essas alterações.

Ressalta-se que, se essa indefinição do gestor ocorre atualmente, ela já existia quando da elaboração do orçamento, o que não afasta as divergências encontradas, pois a base de projetos era a mesma (não considerava as possíveis mudanças do Mix Comercial e da área da Receita Federal do Brasil).

Assim, não obstante o valor pago por esse serviço não ter sido considerado para o cálculo do superfaturamento, deve-se solicitar esclarecimentos sobre a antieconomicidade constatada.

RESUMO DOS PAGAMENTOS INDEVIDOS À CONTRATADA

A tabela adiante resume o valor apontado pela equipe de auditoria para a execução dos serviços de aço CA-25 e aço CA-50, totalizando R$ 85.780,00 que devem ser justificados pelos erros nas quantidades (ver itens das colunas (H) e (J)). A tabela também informa o valor acumulado pago à Contratada, até a 17ª medição, para todos os demais serviços em que foram encontrados erros nos seus quantitativos. Porém, para estes itens não há valores a serem justificados quanto a esse quesito, pois as quantidades máximas, baseadas nos projetos, ainda não foram atingidas (ver itens com valores negativos na coluna (G)). Além disso, há serviços materialmente relevantes, escolhidos de forma assimétrica (aleatória) pela equipe de auditoria, dos quais o gestor ainda não apresentou as respectivas memórias de cálculo de quantidades (para esses serviços também não foi apontado saldo a justificar - ver itens com campos em branco na coluna (G)). Quanto aos valores a serem justificados devido aos ajustes realizados nos preços unitários de alguns serviços (ver itens das colunas (I) e (K)), a tabela totaliza R$ 1.409.974,93. Logo, o superfaturamento total apontado até a 17ª medição é de R$ 1.495.754,93, sendo que os valores pagos pelo reajuste contratual das parcelas irregulares de cada serviço citado totalizam R$ 60.241,53 até a 17ª medição, conforme indicado na tabela posterior.

(...)

3.2.8 - Esclarecimentos dos responsáveis:

Considera o gestor que todas as explanações e justificativas para a presente constatação foram apresentadas nos esclarecimentos prestados relativos ao achado de auditoria "Sobrepreço decorrente de quantitativo inadequado" deste Relatório. (Anexo 7 - Principal - folhas 2/137)

(...)

3.2.10 - Conclusão da equipe:

Neste achado, foram identificados pela equipe de auditoria os seguintes valores a serem justificados pelo gestor, decorrentes de pagamentos por serviços não realizados ou por conterem excessos de quantitativos (ambos os serviços estão indicados ao final do item):

04.01.416.01.01 e 04.01.416.01.10 (revisão de clarabóias): R$ 1.025.129,06 (em suma, perfis de alumínio);

02.08.001 (administração local): R$ 229.091,66 (médico do trabalho/auxiliar de enfermagem)

02.01.100.01 e 02.01.100.01 (edificações da empreiteira/fiscalização): R$ 137.460,00 (forro/pintura);

(03.02.106) (Aço CA-50): R$ 82.598,69 (aço CA-50)

02.07.001 (operação e manutenção do canteiro de obras): R$ 18.294,21 (locação de container);

(03.02.107) (Aço CA-25): R$ 3.181,31 (aço CA-25)

TOTAL: R$ 1.495.754,93.

Pelos argumentos aduzidos pelo gestor, observa-se que foi reconhecida a inexistência de container da obra, diante da propositura de glosa à contratada.

Resta pendente de análise, assim, o preço unitário de R$ 278,90/m2 proposto pelo gestor para os serviços de revisão das clarabóias, a resposta da contratada acerca da presença ou não dos profissionais da área de medicina e da instalação do forro nas edificações provisórias, assim como a completa revisão dos cálculos dos quantitativos de aço CA-50 e CA-25.

Não obstante, consideramos que a documentação solicitada nas determinações propostas no achado "Sobrepreço decorrente de quantitativo inadequado" deste relatório é suficiente para se analisar se, de fato, houve pagamentos indevidos na obra, razão pela qual abstemo-nos de solicitar informações adicionais nesta constatação.

Entretanto, deve-se promover a audiência do Gestor do contrato a fim de ele se justificar pelos valores identificados neste achado pagos indevidamente à Contratada, dos quais autorizou os valores, e

pela demora na revisão das quantidades dos principais itens contratados, haja vista que os erros no quantitativo de granito (em especial) e a falta de prioridade na colocação das peças da Infraero estocadas poderão proporcionar nova sobra de material, de acordo com as possibilidades levantadas anteriormente.

Por fim, o Fiscal do contrato deve ser ouvido em audiência a fim de se justificar por ter atestado em medição os valores identificados neste achado como tendo sido pagos indevidamente à Contratada.

(...)

3.3 - Retenção/pagamento de tributos (contribuição previdenciária, IR, ISS, etc.) em desacordo com os percentuais previstos no BDI da contratada ou na legislação vigente.

3.3.1 - Tipificação do achado:

Classificação - outras irregularidades (OI)

3.3.2 - Situação encontrada:

Analisando-se a Planilha de Composição de LDI apresentada pela empresa Paulo Octávio Investimentos Imobiliários Ltda., no âmbito da Concorrência nº 019/DALC/SBGL/2008, que originou o Contrato nº 111-EG/2008/0061, observou-se que o percentual do ISS (Imposto sobre Serviços) discriminado era de 3,00%.

Entretanto, o exame das Notas Fiscais emitidas pela empresa contratada, bem como das Solicitações de Pagamento da Infraero, permite concluir que o percentual efetivamente recolhido de tal tributo é de apenas 1,20% do montante total faturado, já que o ISS tem por base de cálculo apenas o valor referente à mão de obra, estimado em 40% do total da obra, estando excluído o índice complementar de 60% relacionado ao material fornecido. Tal procedimento encontra amparo no que preconiza os arts. 8º, inciso XIX, e 17, § 1º, da Lei nº 691/1984 - Código Tributário do Município do Rio de Janeiro, transcritos:

"art. 8º O Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza tem como fato gerador a prestação, por empresa ou profissional autônomo, com ou sem estabelecimento fixo, de serviços constantes na seguinte lista:

(...)

XIX - execução, por administração, empreitada ou subempreitada, de construção civil de obras hidráulicas e outras obras semelhantes, inclusive serviços auxiliares ou complementares (exceto o fornecimento de mercadorias produzidas pelo prestador fora do local da prestação dos serviços);

(...)

art. 17. Na prestação dos serviços a que se referem os incisos XIX e XX do art. 8º, o imposto será calculado sobre o preço, deduzido das parcelas correspondentes:

§ 1º ao valor das mercadorias fornecidas pelo prestador do serviço;

(...)".

Extraindo-se informações constantes nas Notas Fiscais das 18 medições realizadas até abril/2010 e dos pertinentes reajustes, elaborou-se a Tabela "CÁLCULO DO ISS", exposta adiante, que apresenta o valor total de cada NF, a parcela referente à mão de obra (40% do total) e o montante recolhido a título de ISS, o qual, como se pode observar, corresponde exatamente a 3,00% da parcela de mão de obra ou a 1,20% do valor total.

Desta maneira, resta claro que há incorreção no valor referente ao ISS constante na Planilha de Composição de LDI apresentada pela empresa Paulo Octávio, pois o percentual de 26,07% do LDI da avença incide sobre o montante total contratado, enquanto que a parcela de 3,00% de ISS aplica-se apenas sobre a mão de obra, que equivale a 40% do referido total, resultando numa alíquota efetiva de

1,20%. Dessa forma, conforme demonstrativo de cálculo constante na Tabela II, exposta adiante, o percentual de LDI corrigido da presente contratação seria de 23,68%.

Tal adequação se faz necessária em virtude da própria natureza do LDI, que busca remunerar o contratado e ressarci-lo das despesas indiretas incorridas, sendo que, no caso específico dos tributos, o percentual constante no LDI deve espelhar a alíquota efetivamente recolhida, que é definida por Lei, não havendo possibilidade de variação de tais componentes, pois estão vinculados à norma legal.

Entendimento semelhante foi consubstanciado em trecho do Relatório que fundamentou o Acórdão nº 325/2007-TCU/Plenário, transcrito:

"Diferentemente dos custos diretos de engenharia, o LDI tem menos a ver com o projeto e mais com as características da empresa executora e com a legislação tributária aplicada. O que vai preponderar para a formação do LDI, além dos encargos tributários definidos por lei, são as características da empresa como estrutura gerencial, logística, tecnológica, financeira e a estratégia escolhida de mercado, especificamente para a obra pretendida.

Dessa forma, pelas características de cada empresa, se apresentam seus custos administrativos, capacidade financeira, estratégias e necessidades de lucratividade em cada contrato.

Em razão da formação dos critérios de aceitabilidade ser uma atribuição do contratante e ter influência direta e particular do projeto da obra, não se pode estabelecer parâmetros para o LDI, de forma genérica, para que estes substituam os critérios de aceitabilidade de LDI em uma contratação. A rigor, o que se pretende é encontrar uma variação de referência dos componentes do LDI para que sirva de parâmetro às análises de adequabilidade dos critérios de aceitabilidade a serem praticados em cada contrato.

Considerando, ainda, que os percentuais relativos aos tributos são fixos para cada contrato (são obtidos pela legislação tributária aplicada a cada caso, conforme os bens e serviços contratados e a localidade da prestação ou fornecimento), somente os demais componentes do LDI serão examinados quanto a sua variabilidade".

Até mesmo a doutrina reconhece a necessidade de se adequar, na planilha de composição do LDI, o percentual de ISS efetivamente recolhido, quando a contratação contemplar simultaneamente a prestação de serviços e o fornecimento de materiais, como, por exemplo, em ensinamentos consignados no livro do engenheiro Maçahico Tisaka: "Orçamento na Construção Civil - Consultoria, Projeto e Execução, editora Pini, São Paulo, 2006, pág. 100".

Ilustra-se que, no âmbito da presente fiscalização, foi possível identificar a adoção de providências adotadas diretamente pela própria Infraero em caso semelhante, quando, de maneira acertada, promoveu a redução, de 5 para 3%, do percentual de ISS constante no cálculo do fator "K" relacionado ao Contrato nº 026-SF/2009/0061, firmado com o Consórcio Malucelli/Engemin, bem como comunicou às contratadas que promoveria a glosa dos valores pagos a maior. No caso, a redução deveu-se à diferença entre as alíquotas de ISS dos Municípios de Curitiba (onde se localiza a sede da contratada e foi indevidamente incluída como referência no LDI) e do Rio de Janeiro (onde o serviço é prestado e o imposto é recolhido).

Refuta-se, desde já, suposta alegação de que o percentual global de LDI apresentado pela empresa Paulo Octávio (26,07%) seria válido, por coincidir com o Orçamento da Administração, podendo ser novamente obtido com a compensação da redução da parcela de ISS pelo aumento de outros itens que compõem o LDI, ante a existência de registro, no próprio Edital de Licitação, de que todos os percentuais apresentados correspondem ao máximo admitido pela Infraero (item 6.7.5).

Cabe destacar, por fim, a existência de erro formal na planilha de composição de LDI apresentada no orçamento da Infraero, onde erroneamente consta o percentual de 8,65% para os Impostos, ao invés de 6,65%. Entretanto, tal equívoco se torna irrelevante em virtude de ter sido considerado o percentual correto para fins de obtenção do valor global do LDI (26,07%), tendo sido a referida planilha, posteriormente, retificada pela contratada.

(...)

3.3.8 - Esclarecimentos dos responsáveis:

Reconhece o gestor a necessidade de adequar o LDI da contratação para 23,68%. Acrescenta que será providenciada glosa, no valor de R$ 228.938,69, no pagamento da fatura referente à 20ª medição, previsto para 6/8/2010, montante esse que corresponde à diferença paga a maior nas primeiras 19 medições, acrescida da atualização monetária pró-rata, segundo os índices contratuais da data do efetivo pagamento até a atual.

Por fim, assevera que o LDI da 20ª medição e das posteriores será corrigido para 23,68%, independentemente da celebração do Termo Aditivo que promoverá os ajustes necessários. (Anexo 7 - Principal - folhas 2/137)

3.3.9 - Conclusão da equipe:

Considerando que a própria Infraero já reconheceu a necessidade de se adequar o LDI da contratação para o percentual de 23,68%, tendo inclusive comunicado à contratada acerca da glosa de valores no pagamento da próxima fatura, julgamos elidida a questão no âmbito da avença sob análise. Entretanto, com o objetivo de que tal situação não ocorra novamente, consideramos pertinente que seja alertada a Infraero de que, no LDI do Contrato nº 111-EG/2008/0061, houve a inclusão de alíquota do ISS em desconformidade com o valor efetivamente recolhido pela contratada.

4 - CONCLUSÃO

As seguintes constatações foram identificadas neste trabalho:

Questão 6	*Superfaturamento decorrente de pagamento por serviço não executado. (item 3.2)* *Retenção/pagamento de tributos (contribuição previdenciária, IR, ISS, etc.) em desacordo com os percentuais previstos no BDI da contratada ou na legislação vigente. (item 3.3)*
Questão 8	*Sobrepreço decorrente de quantitativo inadequado. (item 3.1)*

Entre os benefícios estimados desta fiscalização, pode-se mencionar: melhoria na organização administrativa, exercício da competência do TCU em resposta à demanda da sociedade, impactos econômicos positivos, melhoria na forma de atuação, correção de vícios, defeitos ou incorreções no objeto/orçamento contratado, elevação do sentimento de cidadania da população, melhoria dos resultados apresentados e melhoria nos controles internos.

Ainda, a redução do valor do contrato principal poderá ser efetivada por meio de sua repactuação, haja vista os erros de quantitativos e os ajustes dos preços unitários. De acordo com o levantamento da equipe de auditoria, esse benefício poderá alcançar o montante de R$ 17.483.826,76.

Destaca-se a possibilidade de ser modificado o entendimento de que os achados "Sobrepreço decorrente de quantitativo inadequado" e "Superfaturamento decorrente de pagamento por serviço não executado" deste Relatório sejam considerados como irregularidade grave, por meio da celebração de simples termo aditivo à avença, o qual deve fundamentalmente buscar adequar os quantitativos e preços unitários à realidade da obra.

Referente ao prazo para a conclusão do empreendimento, tem-se a destacar os comentários a seguir:

No total acrescido pelo 1º aditivo ao Contrato nº 111-EG/2008/0061 (R$ 10.471.715,94), a participação de somente três serviços teve a maior relevância (58,66%):

02.07.001 (Operação e Manutenção do Canteiro de Obras): R$ 1.568.502,60 (14,98%)

02.08.001 (Administração Local): R$ 2.717.032,78 (25,95%)

04.01.595.01/04.01.595.02 (Tratamento do concreto aparente interno/externo): R$ 1.857.110,51 (17,73%)

Desconsiderando-se os serviços 04.01.595.01 e 04.01.595.02 na análise, o aumento relacionado aos dois primeiros totalizou R$ 4.285.535,38 (40,93% do acréscimo), decorrente do atraso na execução da obra, que culminou com a adição de mais 14 meses ao contrato. Ainda, da proposta da Infraero para quantitativos, visando um 2º aditivo ao Contrato nº 111-EG/2008/0061, constata-se a intenção de aditar o prazo por mais 8 meses, o que ocasionaria um aumento de mais R$ 2.529.130,24 só para o total dos dois serviços. Menciona-se ainda os acréscimos que poderão ocorrer por conta dos serviços da Fiscalizadora.

Do cronograma físico-financeiro anexado aos autos, retira-se a informação de que apenas 24% do total dos serviços haviam sido realizados até a data prevista para o término da obra (fev/2010), culminando no aditivo de prazo de 14 meses.

Questionado sobre esse fato, o gestor respondeu que "os atrasos da execução dos serviços são devidos a diversos fatores, conforme justificado na proposição do 1º Termo Aditivo" (ao Contrato nº 111-EG/2008/0061), entre os quais destacou:

- a divisão da obra nas seguintes etapas, tendo-se que o atraso na contratação das etapas posteriores prejudica a etapa atual, uma vez que há interferência direta nos serviços relacionados ao Contrato nº 111-EG/2008/0061:

1ª etapa: obras civis, hidrossanitárias e de combate à incêndio (etapa sob análise da equipe);

2ª etapa: instalações elétricas e de ar-condicionado;

3ª etapa: instalações eletrônicas e de tecnologia da informação;

4ª etapa: sistema de tratamento de bagagens;

5ª etapa: reforma das demais áreas de operação;

6ª etapa: sinalização visual.

- ocorrências de assaltos à obra;

- negociações com a Receita Federal do Brasil para revisão do projeto de área de alfândega; e

- alteração no Mix Comercial.

Pelo exposto, julgamos pertinente destacar que foram verificados atrasos substanciais na execução do contrato firmado com a empresa Paulo Octávio, o qual busca dar execução apenas à primeira das seis etapas previstas pelo próprio gestor, fato que traz preocupação acerca da capacidade de a Infraero preparar por completo o Aeroporto do Galeão para enfrentar a demanda projetada por ocasião da realização da Copa do Mundo de 2014 e das Olimpíadas de 2016.

5 - ENCAMINHAMENTO

Proposta da equipe

Ante todo o exposto, somos pelo encaminhamento dos autos ao Gabinete do Exmo. Sr. Ministro-Relator Valmir Campelo, com a(s) seguinte(s) proposta(s):

Responsável: Carlos Roberto da Silva

Audiência de Responsável:

6.1 Promover, com fundamento no art. 43, inciso II, da Lei nº 8.443/92, c/c o art. 250, inciso IV, do Regimento Interno/TCU, a audiência do Sr. Carlos Roberto da Silva, CPF 337.406.667-49, Gestor do Contrato nº 111-EG/2008/0061 até o 1º semestre de 2009, para que, no prazo de quinze dias, a contar da ciência, encaminhe a este Tribunal de Contas razões de justificativa em virtude dos seguintes fatos:

6.1.1 Autorizar pagamentos por excesso de quantitativos e serviços não executados no âmbito do Contrato nº 111-EG/2008/0061, considerando-se os valores até o 8º pagamento, inclusive;

6.1.2 Não revisar as quantidades dos principais serviços contratados para o empreendimento do TPS-2 (Aeroporto do Galeão/RJ), com vistas a possível readequação frente às exigências atuais de infraestrutura aeroportuária, haja vista a data do projeto executivo remontar à década de 90, considerando-se que os erros no quantitativo do serviço 04.01.515.01 (fornecimento e colocação de piso em granito cinza taperoá), em especial, aliados à falta de prioridade na colocação das pedras da Infraero estocadas poderão proporcionar nova sobra de pedras, caso alterações no decorrer do empreendimento não consumam o excesso desse material. ("Superfaturamento decorrente de pagamento por serviço não executado")

Responsável: Cristiano da Silva Brito

Audiência de Responsável:

6.2 Promover, com fundamento no art. 43, inciso II, da Lei nº 8.443/92, c/c o art. 250, inciso IV, do Regimento Interno/TCU, a audiência do Sr. Cristiano da Silva Brito, CPF 034.363.787-12, Gestor do Contrato nº 111-EG/2008/0061 a partir do 2º semestre de 2009, para que, no prazo de quinze dias, a contar da ciência, encaminhe a este Tribunal de Contas razões de justificativa em virtude dos seguintes fatos:

6.2.1 Autorizar pagamentos por excesso de quantitativos e serviços não executados no âmbito do Contrato nº 111-EG/2008/0061, considerando-se os valores do 9º pagamento em diante;

6.2.2 Não revisar as quantidades dos principais serviços contratados para o empreendimento do TPS-2 (Aeroporto do Galeão/RJ), com vistas a possível readequação frente às exigências atuais de infraestrutura aeroportuária, haja vista a data do projeto executivo remontar à década de 90, considerando-se que os erros no quantitativo do serviço 04.01.515.01 (fornecimento e colocação de piso em granito cinza taperoá), em especial, aliados à falta de prioridade na colocação das pedras da Infraero estocadas poderão proporcionar nova sobra de pedras, caso alterações no decorrer do empreendimento não consumam o excesso desse material; ("Superfaturamento decorrente de pagamento por serviço não executado")

6.2.3 Ter aprovado a inclusão do item 03.02.110 (concreto Fck = 30MPa) com excesso de 196m3 (R$ 75.324,76) no total do serviço, sem atentar-se para o volume real a ser executado, baseado no projeto, quando da proposta do 1º aditivo ao contrato nº 111-EG/2008/0061. ("Sobrepreço decorrente de quantitativo inadequado")

Responsável: Dalton José Correa Lima

Audiência de Responsável:

6.3 Promover, com fundamento no art. 43, inciso II, da Lei nº 8.443/92, c/c o art. 250, inciso IV, do Regimento Interno/TCU, a audiência do Sr. Dalton José Correa Lima, CPF 825.865.007-68, Fiscal do Contrato nº 111-EG/2008/0061 até o 1º semestre de 2009, para que, no prazo de quinze dias, a contar da ciência, encaminhe a este Tribunal de Contas razões de justificativa em virtude de ter certificado pagamentos por quantitativos em excesso e serviços não executados no âmbito do Contrato nº 111-EG/2008/0061, considerando-se os valores até o 8º pagamento, inclusive. ("Superfaturamento decorrente de pagamento por serviço não executado")

Responsável: Eduardo de Alcântara Ribeiro Walter

Audiência de Responsável:

6.4 Promover, com fundamento no art. 43, inciso II, da Lei nº 8.443/92, c/c o art. 250, inciso IV, do Regimento Interno/TCU, a audiência do Sr. Eduardo de Alcântara Ribeiro Walter, CPF 633.303.347-20,

Fiscal do Contrato nº 111-EG/2008/0061 a partir do 2º semestre de 2009, para que, no prazo de quinze dias, a contar da ciência, encaminhe a este Tribunal de Contas razões de justificativa em virtude dos seguintes fatos:

6.4.1 Certificar pagamentos por quantitativos em excesso e serviços não executados no âmbito do Contrato nº 111-EG/2008/0061, considerando-se os valores do 9º pagamento em diante; ("Superfaturamento decorrente de pagamento por serviço não executado")

6.4.2 Ter aprovado a inclusão do item 03.02.110 (concreto Fck = 30MPa) com excesso de 196m3 (R$ 75.324,76) no total do serviço, sem atentar-se para o volume real a ser executado, baseado no projeto, quando da proposta do 1º aditivo ao contrato nº 111-EG/2008/0061. ("Sobrepreço decorrente de quantitativo inadequado")

Responsável: Maria Cristina Fagundes Daher

Audiência de Responsável:

6.5 Promover, com fundamento no art. 43, inciso II, da Lei nº 8.443/92, c/c o art. 250, inciso IV, do Regimento Interno/TCU, a audiência da Sra. Maria Cristina Fagundes Daher, CPF 572.070.116-87, Fiscal da solicitação de materiais e serviços à LMC, para que, no prazo de quinze dias, a contar da ciência, encaminhe a este Tribunal de Contas razões de justificativa em virtude de atestar o recebimento de orçamento executivo para a realização da obra do TPS-2 (Aeroporto do Galeão/RJ) com as quantidades dos principais serviços do empreendimento incorretas em relação ao projeto executivo, não promovendo análise para a readequação de seus totais. ("Sobrepreço decorrente de quantitativo inadequado")

Responsável: Moacir Carvalho Aires Filho

Audiência de Responsável:

6.6 Promover, com fundamento no art. 43, inciso II, da Lei nº 8.443/92, c/c o art. 250, inciso IV, do Regimento Interno/TCU, a audiência do Sr. Moacir Carvalho Aires Filho, CPF 563.144.426-72, Coordenador do Projeto para a Obra do TPS-2, para que, no prazo de quinze dias, a contar da ciência, encaminhe a este Tribunal de Contas razões de justificativa em virtude de atestar o recebimento de orçamento executivo para a realização da obra do TPS-2 (Aeroporto do Galeão/RJ) com as quantidades dos principais serviços do empreendimento incorretas em relação ao projeto executivo, não promovendo análise para a readequação de seus totais. ("Sobrepreço decorrente de quantitativo inadequado")

Responsável: Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária - MD

Determinação a Órgão/Entidade:

6.7 Determinar à Infraero que, no prazo de 30 dias, apresente a esta Corte de Contas:

6.7.1 As memórias de cálculo que comprovem a adequação dos itens mencionados na CF nº 18107/GTGL/2010 às reais necessidades da obra, bem como de quaisquer outros que forem modificados, conforme citado na comunicação (CF) supra; ("Sobrepreço decorrente de quantitativo inadequado")

6.7.2 Termo aditivo ao Contrato nº 111-EG/2008/0061, com a finalidade de adequar os quantitativos dos materiais/serviços às reais necessidades da obra e de ajustar os preços unitários dos itens nos quais forem encontradas irregularidades. ("Sobrepreço decorrente de quantitativo inadequado")

Alerta a Órgão/Entidade:

6.8 Alertar à Infraero quanto à inclusão no BDI do Contrato nº 111-EG/2008/0061 de alíquota do ISS em valor superior ao calculado, considerando-se incidência conforme previsto em lei, em descumprimento à Lei nº 691/1984 - Código Tributário do Município do Rio de Janeiro e à Lei nº 1513/1989, do mesmo município, conforme item "Retenção/pagamento de tributos (contribuição previdenciária, IR, ISS, etc.) em desacordo com os percentuais previstos no BDI da contratada ou na legislação vigente" do relatório, comunicando-a que, em futuras fiscalizações do TCU, caso seja

verificada sua reincidência, os responsáveis pelos atos praticados poderão se sujeitar à aplicação de sanções, inclusive com apenação de multa, nos termos do art.58, Inciso II, da Lei 8443/92.

Determinação de Providências Internas ao TCU:

6.9 Encaminhar cópia deste relatório à 1ª Secretaria de Controle Externo, responsável pelas contas da Infraero, para as providências julgadas cabíveis;

6.10 Comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que foram detectados indícios de irregularidades que se enquadram no disposto no inciso IV do § 1º do art. 94 da Lei nº 12.017/2009 (LDO/2010), no Contrato nº 111-EG/2008/0061, relativo às obras de revitalização e modernização do TPS-2 do Aeroporto do Galeão/RJ, tendo sido estimado pela equipe de auditoria potencial dano ao erário de R$ 17.483.826,76 (sobrepreço de 23,66%), e que as medidas corretivas desses indícios de irregularidade consistem na repactuação do contrato, com quantitativos corrigidos e preços unitários adequados aos serviços realmente executados.

Secob-3, 12 de setembro de 2011."

4. Em razão dos novos elementos acostados ao processo pela Infraero, a dar conta do saneamento de R$ 15.154.987,41 dos mais de R$ 17 milhões de possíveis prejuízos inicialmente apontados, determinei a reclassificação dos achados de auditoria para Indícios de Irregularidade Grave com Recomendação de Continuidade (IG-C). Ainda, instei a Secob-3 a se manifestar sobre a pertinência das propostas de audiência e dos demais encaminhamentos inicialmente sugeridos, tendo em consideração a nova situação fática do contrato sob fiscalização (fls. 132/133, v.p.).

5. Em derradeira instrução, e após diligência realizada para o saneamento dos autos (fls. 136/139, v.p.), no essencial, a unidade especializada assim se pronunciou (fls. 154/161, v.p):

I. Quantitativos de serviços alterados no Segundo Termo Aditivo

I.1. Edificação da empreiteira e da fiscalização

12. A Infraero encaminhou à empresa contratada a CF 17728/GTGL/2010 (fls. 448-449, anexo 8, ordem 2), na qual solicitou informações a respeito do apontado pela equipe deste Tribunal de Contas. Em resumo, o achado de auditoria corresponde à execução de forro de madeira e a consequente pintura em área menor do que a prevista na planilha orçamentária, bem como a utilização de forro de madeira em chapa compensada em substituição ao pinus.

13. No item III da resposta (fls. 455-457, anexo 8, volume 2), a empresa contratada confirmou o apontado pela equipe de auditoria, ao afirmar que os forros foram executados apenas nos escritórios da edificação da contratada e na parte interna da edificação da fiscalização. Ou seja, confirma que, dos 2.900 m² previstos na planilha orçamentária, foram executados apenas 921,33 m² do forro. Tal empresa confirmou, ainda, que a decisão de executar quantitativos menores do que o previsto no orçamento contratado foi tomada em conjunto com a fiscalização da Infraero.

14. A contratada comentou, por outro lado, que teve de arcar com custos não previstos, mas necessários à construção de barracões que apresentassem maiores durabilidade e robustez.

15. A partir das alegações apresentadas, cabe notar que o regime de contratação é empreitada por preço unitário. Os serviços tinham como critério de medição o metro quadrado de construção das benfeitorias. Portanto, não se considera razoável exigir a medição de itens específicos desse tipo de edificação, ainda mais porque se referem a construções provisórias, as quais não serão incorporadas ao patrimônio da Infraero. Ou seja, não se trata de objeto principal da fiscalização da obra.

16. Em que pese ter havido a descrição analítica dos serviços que fazem parte do barracão, trata-se de uma estimativa. Faz-se então analogia com uma composição de um serviço, por exemplo, formas de concreto. A medição é realizada pela unidade do serviço acabado, pouco importando, de uma maneira geral, se para sua execução estão sendo utilizados menos ou mais pregos que os adotados na composição referencial.

17. Ou seja, cumpridos os requisitos de qualidade e efetividade do serviço, é natural que o valor unitário seja pago, desde que os valores estejam abaixo do custo referencial de mercado.

18. Pelo exposto, e em função das baixas relevância e materialidade envolvidas no caso concreto, consideram-se desnecessárias medidas por esta Corte de Contas em relação ao assunto.

I.2. Operação e manutenção do canteiro de obras

19. Na composição analítica de preços unitários da empresa contratada para o serviço "Operação e Manutenção do Canteiro de Obras", um de seus insumos é a "Locação de container, de capacidade de 5m³", na quantidade de oito. Em visita à obra, a equipe de auditoria não encontrou esses oito reservatórios.

20. Em função disso, a Infraero, por meio da CF 17724/GTGL/2010 (fl. 488, anexo8, ordem 2), de 23/7/10, informou à empresa contratada que seria providenciada a glosa dos valores apontados no Relatório de Auditoria (R$ 32.283,90), devidamente corrigidos desde a primeira medição.

21. Posteriormente, em 27/7/10, por meio da CF 17961/GTGL/2010 (fl. 490, anexo 8, ordem 2), a estatal informou à contratada que a glosa, referente à locação de containers não encontrados na obra, seria de R$ 22.828,45, valor esse atualizado até a data de 4/8/2010. A memória de cálculo desse montante consta no processo, à fl. 491, anexo 8, ordem 2. Acrescente-se que esse valor é relativo apenas às dezenove primeiras medições, dado que a utilização futura desses containers determinará o pagamento ou não desse insumo nas medições subsequentes.

22. Em resposta (fls. 458-459, anexo 8, ordem 2), a empresa contratada não se opôs pela retirada de R$ 22.828,45. Apenas afirmou que, ao longo da execução remanescente das obras, pode ser necessário o uso de containers, o qual deve ser remunerado.

23. Considerando que a Infraero tomou as medidas cabíveis, deixa-se de propor outras medidas. Adicionalmente, cabe destacar que a essência deste serviço é parecida com a do serviço de edificações da empreiteira e da fiscalização. Ou seja, são serviços que não se incorporam ao patrimônio da Infraero. Dessa forma, não se considera razoável exigir da fiscalização a medição de itens específicos do serviço "operação e manutenção do canteiro de obras". Deve ser levado em consideração o serviço como um todo, uma vez se tratar de um único item da planilha contratual.

24. Além disso, o container seria utilizado para remoção de entulhos. Mesmo que não esteja sendo utilizado tal objeto, de alguma forma os entulhos estão sendo retirados da obra. Ou seja, a retirada do material, obviamente necessária, gera a obrigação de se considerar outra forma de se retirar os elementos inservíveis do canteiro.

I.3. Administração local

25. Na correspondência CF 30821/GTGL/2010 foi esclarecido que, relativo à mão de obra de médico do trabalho e auxiliar de enfermagem, esses insumos não foram retirados do custo da administração local porque a mobilização desses trabalhadores constitui exigência da Norma Regulamentadora de Segurança e Medicina do Trabalho – NR 04 do Ministério do Trabalho e Emprego.

26. O argumento da Infraero é coerente. A retirada desses insumos da planilha orçamentária descumpre normas trabalhistas. Por esse motivo, serão acatados os argumentos trazidos pela estatal.

I.4. Aço CA 25 - Fornecimento, corte e dobra

27. Foi apresentado o memorial de cálculo (fls. 11-34, anexo 8) com os respectivos projetos dos locais onde foi aplicado o aço CA-25. Desta forma foi acatada a justificativa para o quantitativo apresentado no segundo termo aditivo.

I.5. Estrutura metálica em aço corten A

28. Foi apresentado o memorial de cálculo e os projetos (fls. 34-38, anexo 8), no entanto os projetos apresentados não condizem com o memorial de cálculo e não permitem a identificação dos serviços. Porém a divergência de quantitativos entre o levantamento da equipe de auditoria do TCU e o segundo termo aditivo é de apenas 0,7%. Desta forma, apesar da justificativa apresentada não ser passível de averiguação, foi acatado o quantitativo apresentado no segundo termo aditivo devido à irrelevância na divergência de valores.

I.6. Divisória stock office

29. Foi apresentado o memorial de cálculo (fls. 39-84, anexo 8) com os respectivos projetos dos locais onde foi aplicada a divisória stock office. Desta forma foi acatada a justificativa para o quantitativo apresentado no segundo termo aditivo.

I.7. PF 3-0,80X2,10m e PF 5-0,80x2,10m

30. Foi apresentado o memorial de cálculo (fls. 331-344, anexo 8) com os respectivos projetos dos locais onde foram aplicadas as esquadrias de ferro. Desta forma foi acatada a justificativa para o quantitativo apresentado no segundo termo aditivo.

I.8. Revisão das claraboias

31. O assunto é abordado no item II. a seguir, tratando sobre o terceiro termo aditivo.

I.9. Piso em granito cinza

32. Foi apresentado o memorial de cálculo (fls. 88-150, anexo 8) com os respectivos projetos dos locais onde foram aplicados os pisos em granito. Desta forma foi acatada a justificativa para o quantitativo apresentado no segundo termo aditivo.

I.10. Contrapiso

33. Foi apresentado o memorial de cálculo (fls. 329-330, anexo 8) do serviço de contrapiso. Desta forma foi acatada a justificativa para o quantitativo apresentado no segundo termo aditivo.

I.11. Laminado melamínico

34. Foi apresentado o memorial de cálculo (fls. 153-213, anexo 8) com os respectivos projetos dos locais onde foi aplicado o laminado melamínico. Tendo em vista que não foi apontado questionamento sobre o serviço na fiscalização anterior do TCU, tal modificação foi uma iniciativa da Infraero que identificou erros nas quantidades anteriores, os projetos apresentados não permitem a averiguação das quantidades do memorial e que o objetivo da presente instrução é avaliar a necessidade de reformulação das propostas de encaminhamento do relatório de fiscalização, não há providências consideradas necessárias sobre o assunto a serem tomadas na presente instrução.

I.12. Painel de alumínio composto modificado

35. Foi apresentado (fls. 214-243, anexo 8) o memorial de cálculo com os respectivos projetos dos locais onde foram aplicados o painel de alumínio composto modificado. Entretanto, levando em conta as mesmas razões expostas no item anterior, não há providências consideradas necessárias sobre o assunto a serem tomadas na presente instrução.

I.13. Selo corta fogo

36. Foi apresentado (fls. 244-260, anexo 8) o memorial de cálculo com os respectivos projetos dos locais onde foram aplicados o painel de alumínio composto modificado. Entretanto, levando em conta as mesmas razões expostas no item I.11, não há providências consideradas necessárias sobre o assunto a serem tomadas na presente instrução.

I.14. Junta jeene

37. Foi apresentado (fls. 261-326, anexo 8) o memorial de cálculo com os respectivos projetos dos locais onde foram aplicados o painel de alumínio composto modificado. Entretanto, levando em conta as mesmas razões expostas no item I.11, não há providências consideradas necessárias sobre o assunto a serem tomadas na presente instrução.

I.15. Esquadrias

38. O assunto é abordado no item II. a seguir, tratando sobre o terceiro termo aditivo.

II. Celebração do terceiro termo aditivo

39. Na correspondência CF 30865/GTGL/2010 (fls. 147-151, volume principal) citou-se que as modificações na planilha relativas às claraboias e às esquadrias não foram contempladas no segundo termo aditivo por requererem estudo englobando a análise dos preços, precisão dos quantitativos e as justificativas da contratada. Pela premência de tempo a fim de resolver as principais questões relacionadas à paralisação da obra proposta na ocasião pela equipe de auditoria e pela necessidade do referido estudo, optou-se por tratar do assunto no terceiro termo aditivo.

40. Prosseguindo na argumentação, a Infraero apresentou histórico das tratativas mantidas com a contratada para os ajustes nos itens em voga. Entretanto, até a data do citado expediente, o assunto não havia sido concluído. Portanto, até o momento, não há elementos que possam comprovar a celebração de termo aditivo contemplando adequação dos valores dos serviços.

III. Análise da proposta de encaminhamento da auditoria anterior

41. A proposta de encaminhamento elaborada no relatório de fiscalização 321/2010 contemplava, além da comunicação à CMO sobre a detecção de IGP, audiências de diversos responsáveis, determinações e alertas à Infraero e encaminhamento do relatório à 1ª Secex, responsável pelas contas da estatal.

42. Em relação às audiências verifica-se compulsando os autos que sua motivação à época se deu pelos seguintes fatos, de forma resumida:

a) pagamentos por excesso de quantitativos e serviços não executados no âmbito do Contrato 111-EG/2008/0061;

b) falta de revisão das quantidades dos principais serviços contratados para o empreendimento do TPS-2 (Aeroporto do Galeão/RJ), com vistas a possível readequação frente às exigências de infraestrutura aeroportuária, haja vista a data do projeto executivo remontar à década de 90, considerando-se que os erros no quantitativo do serviço 04.01.515.01 (fornecimento e colocação de piso em granito cinza taperoá), em especial, aliados à falta de prioridade na colocação das pedras da Infraero estocadas poderiam proporcionar nova sobra de pedras, caso alterações no decorrer do empreendimento não consumissem o excesso desse material;

c) aprovação da inclusão do item 03.02.110 (concreto Fck = 30MPa) com excesso de 196m³ (R$ 75.324,76) no total do serviço, sem atentar para o volume real a ser executado, baseado no projeto, quando da proposta do primeiro aditivo ao Contrato 111-EG/2008/0061; e

d) recebimento de orçamento executivo para a realização da obra do TPS-2 (Aeroporto do Galeão/RJ) com as quantidades dos principais serviços do empreendimento incorretas em relação ao projeto executivo, não promovendo análise para a readequação de seus totais.

43. Em relação ao item a) acima, após a explanação para os itens I.1 edificação da empreiteira e da fiscalização, I.2 operação e manutenção do canteiro de obras e I.3 administração local, entende-se desnecessária a realização de audiência dos responsáveis. Permanece não esclarecida a irregularidade apenas para os serviços de "revisão das claraboias".

44. Conforme apontado no Relatório de Auditoria (fls. 73-112), as especificações do Caderno de Especificação GIG.TP2-950.ET-01 para o serviço foram modificadas, na prática, pois se alterou o serviço de substituição dos perfis para, em linhas gerais, limpeza e vedação. Os serviços estavam sendo pagos considerando a troca de todos os perfis das claraboias. Há fortes indícios de que os perfis apenas estão sendo substituídos conforme a necessidade, fato que não foi esclarecido até o momento. Pelo exposto, é razoável exigir dos ficais do contrato, Sr. Eduardo de Alcântara Ribeiro Walter e Sr. Cristiano da Silva Brito, conduta diversa daquela que adotaram, pois deveriam os responsáveis ter confirmado a realização total do serviço antes de aprovar qualquer pagamento no âmbito do Contrato 111-EG/2008/0061. Diante disso, propõe-se a manutenção das audiências.

45. Em relação aos itens b) e c) acima, o segundo termo aditivo tratou de sanar as irregularidades apontadas na fiscalização efetuada pelo TCU em 2010, sendo que a questão perdeu sua materialidade e relevância. Com isso, dispensam-se as audiências em função de tais motivos.

46. Quanto ao item d), o mesmo refere-se a recebimento do orçamento executivo com graves falhas em relação aos quantitativos do projeto executivo. Logo, em que pese as ações realizadas pela Infraero durante a fase do contrato no intuito de sanar as discrepâncias verificadas, não há como eximir os responsáveis pela prática do ato inquinado, que gerou grande parte das irregularidades apontadas durante a fiscalização. Destaca-se que, dos R$ 17.483.826,76 apontados inicialmente como sobrepreço, aproximadamente R$ 15,1 milhões eram decorrentes de discrepâncias nos quantitativos. É razoável afirmar que era exigível do Coordenador de Projeto para Obra do TPS-2, Sr. Moacir Carvalho Aires Filho, e da Fiscal da Solicitação de Materiais e Serviços (SMS), Sra. Maria Cristina Fagundes Daher, a conferência dos quantitativos da planilha orçamentária elaborada pela empresa LMC, responsável pela elaboração do orçamento, a fim de constatar se estavam de acordo com o projeto executivo do empreendimento, antes do aceite do orçamento. Diante disso, propõe-se a manutenção das audiências.

47. Além das audiências o relatório de fiscalização propôs duas determinações à Infraero, assinando prazo de 30 dias para que fossem apresentados:

6.7.1 As memórias de cálculo que comprovem a adequação dos itens mencionados na CF nº 18107/GTGL/2010 às reais necessidades da obra, bem como de quaisquer outros que forem modificados, conforme citado na comunicação (CF) supra; ("Sobrepreço decorrente de quantitativo inadequado")

6.7.2 termo aditivo ao contrato nº 111-EG/2008/0061, com a finalidade de adequar os quantitativos dos materiais/serviços às reais necessidades da obra e de ajustar os preços unitários dos itens nos quais forem encontradas irregularidades. ("Sobrepreço decorrente de quantitativo inadequado")

48. Ambas as determinações foram cumpridas parcialmente com a entrega da documentação anexa à CF 31173/PRAI(CPAAE)/2010 (fl. 144, volume principal), restando não cumpridas as adequações para os seguintes serviços: edificação da empreiteira e da fiscalização, operação e manutenção do canteiro de obras, administração local, revisão das claraboias e esquadrias. Entretanto, consideram-se esclarecidos os questionamentos em relação aos três primeiros serviços. Diante disso, cabe modificar a determinação, restringindo a determinação aos serviços de revisão das claraboias e esquadrias.

49. A proposta de alerta à Infraero continua pertinente mesmo diante da correção do BDI efetuado no segundo termo aditivo, cabendo apenas adequação à nova forma de ciência utilizada pelo TCU.

50. Quanto às determinações de providências internas ao TCU, continua pertinente o envio de cópia do relatório à 1ª Secretaria de Controle Externo, adicionando-se a remessa de cópia da deliberação proveniente da presente instrução. Quanto à comunicação à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, ela já foi feita por ocasião do envio da consolidação do Fiscobras 2010.

CONCLUSÃO

51. Analisado os novos elementos trazidos aos autos pela Infraero, verifica-se a necessidade de reformulação das propostas de encaminhamento realizadas no relatório de fiscalização n. 321/2010 da seguinte forma:

a) manutenção das audiências motivadas pelo recebimento de orçamento executivo para a realização da obra do TPS-2 (Aeroporto do Galeão/RJ) com as quantidades dos principais serviços do empreendimento incorretas em relação ao projeto executivo, não promovendo análise para a readequação de seus totais;

b) manutenção das audiências motivadas pelo pagamento do serviço de revisão das claraboias, não executado;

b) exclusão das demais audiências que não foram motivadas pelos itens a) e b) anteriores;

c) adequação das determinações à Infraero, limitando-as apenas ao serviço de revisão das claraboias e esquadrias;

d) inclusão de determinação à Infraero para o envio de medições, em formato eletrônico, alterações contratuais ocorridas e memórias de cálculo de estornos de pagamentos;

e) adequação do alerta à Infraero à nova forma utilizada pelo TCU; e

f) manutenção do encaminhamento do relatório de fiscalização à 1ª Secex, acompanhado da deliberação resultante da presente instrução.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

52. Submete-se a presente instrução à consideração superior, propondo:

52.1. promover, com fundamento no art. 43, inciso II, da Lei 8.443/92, c/c o art. 250, inciso IV, do Regimento Interno/TCU, a audiência da Sra. Maria Cristina Fagundes Daher, CPF 572.070.116-87, fiscal da solicitação de materiais e serviços à LMC, empresa responsável pela elaboração do orçamento, para que, no prazo de quinze dias, encaminhe a este Tribunal de Contas razões de justificativa em virtude de atestar o recebimento de orçamento executivo para a realização da obra do TPS-2 (Aeroporto do Galeão/RJ) com as quantidades dos principais serviços do empreendimento incorretas em relação ao projeto executivo, não promovendo análise para a readequação de seus totais;

52.2. promover, com fundamento no art. 43, inciso II, da Lei 8.443/92, c/c o art. 250, inciso IV, do Regimento Interno/TCU, a audiência do Sr. Moacir Carvalho Aires Filho, CPF 563.144.426-72, coordenador do projeto para a obra do TPS-2, para que, no prazo de quinze dias, a contar da ciência, encaminhe a este Tribunal de Contas razões de justificativa em virtude de atestar o recebimento de

orçamento executivo para a realização da obra do TPS-2 (Aeroporto do Galeão/RJ) com as quantidades dos principais serviços do empreendimento incorretas em relação ao projeto executivo, não promovendo análise para a readequação de seus totais;

52.3. promover, com fundamento no art. 43, inciso II, da Lei 8.443/92, c/c o art. 250, inciso IV, do Regimento Interno/TCU, a audiência do Sr. Cristiano da Silva Brito, CPF 034.363.787-12, Gestor do Contrato 111-EG/2008/0061 a partir do 2º semestre de 2009, para que, no prazo de quinze dias, encaminhe a este Tribunal de Contas razões de justificativa em virtude de ter autorizado pagamentos por serviços não executados no âmbito do Contrato 111-EG/2008/0061, relativos ao item 04.01.416.01 – Revisão das claraboias da planilha contratual, considerando-se os valores da 9ª medição em diante;

52.4. promover, com fundamento no art. 43, inciso II, da Lei 8.443/92, c/c o art. 250, inciso IV, do Regimento Interno/TCU, a audiência do Sr. Eduardo de Alcântara Ribeiro Walter, CPF 633.303.347-20, Fiscal do Contrato 111-EG/2008/0061 a partir do 2º semestre de 2009, para que, no prazo de quinze dias, encaminhe a este Tribunal de Contas razões de justificativa em virtude de ter certificado pagamentos por serviços não executados no âmbito do Contrato 111-EG/2008/0061, relativos ao item 04.01.416.01 – Revisão das claraboias da planilha contratual, considerando-se os valores da 9ª medição em diante;

52.5. determinar à Infraero que, no prazo de 15 dias, apresente a esta Corte de Contas cópias das medições, em formato eletrônico, efetuadas no âmbito do Contrato 111-EG/2008/0061, a partir da 25ª (inclusive), bem como de todas as alterações contratuais ocorridas após o segundo termo aditivo, acompanhadas de memorial de cálculo demonstrando os estornos dos pagamentos realizados a maior, especificamente em relação aos serviços de "revisão das claraboias";

52.6. dar ciência à Infraero quanto à impropriedade de inclusão no BDI de alíquota do ISS em valor superior ao calculado na forma da lei, verificada no Contrato 111-EG/2008/0061, em descumprimento à Lei 691/1984 - Código Tributário do Município do Rio de Janeiro e à Lei 1513/1989, do mesmo município; e

52.7. encaminhar cópia do relatório de fiscalização 312/2010 e da deliberação decorrente desta instrução à 1ª Secretaria de Controle Externo, responsável pelas contas da Infraero, para as providências julgadas cabíveis."

6. O Diretor da unidade, com o "de acordo" do Secretário, assim acrescentou:

" Inicialmente, antes de emitir posicionamento acerca da instrução precedente, é pertinente tecer alguns comentários sobre as propostas de audiência lançadas. No caso em discussão, propõe-se o chamamento aos autos de dois responsáveis pelo recebimento do orçamento, elaborado por empresa contratada para tal fim, com quantitativos em desacordo com os apresentados no projeto executivo, bem como de outros dois responsáveis por medir e pagar serviços não executados.

Sobre o primeiro caso, cabe esclarecer inicialmente que o projeto inicial do TPS-2 remonta à década de noventa. Por ocasião de sua construção, parte dos serviços não foi executada. Em decorrência, foi necessária a atualização dos projetos existentes, que contemplavam todos os serviços necessários à execução total do prédio, para o momento imediatamente anterior à licitação da obra objeto da presente auditoria, identificando os serviços já executados.

Considerando então os dois momentos do projeto existente, o inicial e o revisado, o problema relativo às diferenças de quantidades de serviços pode ser dividido em dois tipos. O primeiro diz respeito à incongruência detectada entre os quantitativos de alguns serviços, comparando-se os apresentados no orçamento e os obtidos do projeto revisado, tais como pisos de granito e estrutura metálica. O segundo abrange incorreções detectadas relativas à inclusão no orçamento de quantitativos de serviços constantes do projeto inicial, mas apontados como executados na revisão. Nesse rol podem ser citadas as esquadrias e os vidros

Tais discrepâncias foram responsáveis por parcela considerável do sobrepreço apontado no relatório da equipe de auditoria, principal indício de irregularidade verificado. Também ensejaram a necessidade de elaboração de termos aditivos para adequar a planilha orçamentária ao projeto, principalmente o segundo. Ressalta-se que este teve como motivação a ação do TCU, que sinalizava à época com proposta de paralisação da obra, pois o sobrepreço total detectado atingia o valor de 23,66%

do total contratado.

A ocorrência dessas divergências é causa frequente de descontroles na execução contratual, ferindo os princípios da legalidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório e da transparência, que muitas vezes terminam no desvio de recursos públicos.

Portanto, em que pese a Infraero estar tomando providências para regularizar a obra em relação aos fatos narrados, consideram-se oportunas as audiências para que sejam esclarecidos os fatos e se necessário, apenados os responsáveis. Suas condutas, que em última instância levaram à licitação com orçamento falho e em desacordo com o projeto, podem ser incluídas em um conjunto de outras semelhantes combatidas em diversas oportunidades pelo TCU, à exemplo dos Acórdãos 1.327/2007, 1.874/2007, 1.679/2008 e 331/2009, todos do Plenário. Em relação ao Acórdão 1.874/2007-TCU-Plenário, vale transcrever trecho de seu sumário:

1. Falece de fundamentação legal e respaldo técnico a elaboração de planilhas orçamentárias de obras públicas com injustificada superestimativa dos quantitativos dos serviços previstos. Não se pode deixar à fiscalização do contrato a tarefa de reter os quantitativos excedentes uma vez que ela própria deve estar sujeita aos controles internos ditados naturalmente pelo projeto da obra, que se constitui no referencial físico e financeiro do empreendimento.

Também é pertinente frisar que o Acórdão 331/2009-TCU-Plenário foi prolatado em decorrência de auditoria realizada em 2008 nas obras do aeroporto de Florianópolis, geridas pela Infraero. Apesar de específica para esse empreendimento, a determinação contida em seu item 9.2.5 bem espelha o assunto em comento:

9.2.5. tome as precauções necessárias para que o orçamento detalhado da obra, previsto no art. 7º, § 2º, inciso II, da Lei nº 8.666/1993, não contenha sobrepreço em relação aos preços médios de mercado, duplicidade de orçamentação ou ***serviços cujos quantitativos não correspondam às previsões reais do projeto básico****; (grifo nosso)*

Passando ao segundo caso, cabe apenas sublinhar que o fato se reveste de importância maior por deixar explícitas falhas na fiscalização da obra que, caso não tivesse ocorrido a fiscalização do TCU e o fato sido apontado, poderiam ter acarretado prejuízo aos cofres públicos pelo pagamento por serviços não executados.

Feitas as colocações precedentes, submete-se à avaliação superior o encaminhamento alvitrado, na forma proposta pelo auditor."

É o relatório.

V O T O

Em apreciação, levantamento de auditoria realizado pela Secob-3, no âmbito do Fiscobras 2010, nas obras de Revitalização e Modernização do Terminal de Passageiros TPS-2 do Aeroporto Internacional do Galeão, no Rio de Janeiro. A ação encontra-se prevista na matriz de responsabilidades da Copa do Mundo de 2014.

2. Antes de iniciar, registro que no Fiscobras 2011 relatei um processo referente às obras de revitalização, modernização e manutenção do **Terminal de Passageiros 1**, no mesmo Aeroporto do Galeão, avaliadas em R$ 301 milhões. No Acórdão 2.150/2011-Plenário, deixei assente, em meu voto, que o projeto básico que subsidiaria a licitação estava, ainda, em fase final de revisão.

3. Já os correntes autos tratam, especificamente, das obras no **Terminal 2**, onde serão necessários R$ 386,2 milhões de investimentos, de acordo com a matriz de responsabilidades para a Copa. A 1ª etapa da obra, objeto do Contrato TC0111-EG/2008-0061, está correntemente avaliada em R$ 58,7 milhões, com 90% dos serviços já executados, segundo as últimas informações da Infraero.

4. No relatório de auditoria, detectaram-se os seguintes indícios de irregularidade no transcorrer da execução daquela avença:

a) sobrepreço de R$ 17.483.826,76 decorrente de quantitativos inadequados e de execução de serviços em desacordo com as especificações técnicas do projeto;

b) superfaturamento decorrente de pagamento por serviços não executados, no montante de R$ 1.495.754,93;

c) recolhimento do ISS em desacordo com os percentuais previstos no BDI da contratada.

5. Concluída a fiscalização e antes que o processo adentrasse em meu gabinete, a Infraero acostou documentação dando conta da **redução de R$ 15.154.984,41** no contrato da obra, já formalizada no segundo termo aditivo. A estatal confirmou a necessidade de reduzir o BDI – em detrimento da taxa real de ISS vigente – e de suprimir quantitativos de serviços que não seriam executados.

6. Após diligência, foi apresentado o memorial de cálculo dos novos quantitativos contratuais. O exame técnico dos novéis elementos apresentados foi realizado pela Secob-1. No essencial, em avaliação que conta com meu aval, entendeu-se que as alterações promovidas saneavam adequadamente as irregularidades apontadas. A única exceção ficou por conta do serviço referente à "Revisão das Clarabóias".

7. Para aquele item, inicialmente fora apontado que, não obstante a previsão inicial editalícia indicar a necessidade de substituição total dos perfis e vidros existentes, inspeção na obra e entrevistas com gestores revelaram que os perfis estavam sendo substituídos somente na medida da necessidade. Os vidros também seriam trocados unicamente em caso de quebra. O impacto de tal modificação de critérios de medição chegaria a quase R$ 1,8 milhão. Por óbvio que essa redução de encargos ensejaria a imediata revisão da contraprestação pecuniária respectiva.

8. Em suas manifestações preliminares, a Infraero já admitiu que o correto seria o pagamento apenas dos insumos efetivamente empregados nas claraboias. Depois, em declaração posterior, a empresa novamente indicou a necessidade de revisar o contrato – o que seria feito no 3º termo aditivo – mas redarguiu que seriam necessários mais estudos para estabelecer um novo preço contratual para o serviço, bem como de uma avaliação mais criteriosa dos quantitativos a serem verdadeiramente executados.

9. Em razão disso, entende a unidade técnica que devem os responsáveis ser ouvidos em audiência em virtude de serviços não pagos referentes às claraboias. Também se propôs a audiência pelo recebimento do orçamento com sobreavaliações de quantitativos – mesmo que posteriormente corrigidos.

10. Com as devidas vênias, discordo pontualmente do encaminhamento sugerido.

11. A Infraero já reconheceu a necessidade de alterar o contrato. Há de se ponderar que em mais de 2.500 m^2 de esquadrias se prescinda de um tempo razoável para aferição exata de quais peças devem ser aproveitadas e quais devem ser substituídas. O levantamento de quantitativos, neste caso, é trabalho minudente que requer memorial técnico com iguais pormenores.

12. De início, haja vista a concordância da estatal com o fato tido como irregular, qual seja, os serviços executados são distintos dos contratados, entendo que se faz vinculado o cumprimento do art. 65, inciso I, alínea "a", da Lei 8.666/93, com a alteração unilateral de contrato. Deve-se fixar prazo à Infraero para que tome as medidas necessárias ao saneamento da dita ilegalidade, nos termos do art. 45, caput, da Lei 8.443/92. A Secob-1 deve monitorar o cumprimento da medida.

13. Entendo que somente após esse monitoramento – e depois da efetiva verificação do saneamento da irregularidade – é que pode ser perfeitamente delineada a reprovabilidade da conduta dos gestores (se for o caso) e adequadamente aquilatadas as eventuais apenações. De igual forma, para não causar qualquer confusão processual, avalio que as questões atinentes à aprovação dos projetos com erros de quantitativos devam ser tratadas, também, no processo de monitoramento a ser constituído.

14. No tocante ao alerta proposto à Infraero quanto à inclusão irregular de percentual de ISS no BDI, em alíquota distinta da legislação tributária do município, tenho por desnecessária tal providência. Tendo em vista que a própria empresa reconheceu a necessidade de promover a alteração contratual para sanear a irregularidade – confirmada no segundo termo aditivo – *a priori*, já se presume o reconhecimento da tese abarcada.

15. Finalmente, não posso terminar este voto sem, mais uma vez, parabenizar a Secob-1 e a Secob-3 pelo trabalho. Esta fiscalização, incluída no rol de ações do Tribunal para a Copa de 2014, redundou **em um benefício concreto e imediato de mais de R$ 15 milhões aos cofres públicos**. Quando considerados os aeroportos de Manaus e Belo Horizonte, as intervenções preventivas recentes desta Corte nas obras

aeroportuárias repercutiram em reduções de preços contratuais e dos certames licitatórios que **ultrapassam os R$ 155 milhões**.

16. Por derradeiro, em razão da solicitação do Ministério Público Federal no TC 027.828/2011-5, apenso aos correntes autos, tenho que se deva encaminhar cópia da decisão a ser tomada por este Tribunal, acompanhada do relatório e do voto que a fundamentam, ao Procurador da República Carlos Alberto Bermond Natal, em resposta ao Ofício nº 5053/2011/PR/RJ/GAB/CB, autorizando-se, desde já, o fornecimento de cópia integral dos autos àquele *Parquet*.

Ante o exposto, Voto por que seja adotado o acórdão que ora submeto à consideração deste Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 21 de setembro de 2011.

VALMIR CAMPELO
Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 2509/2011 – TCU – Plenário

1. Processo TC-011.742/2010-0
2. Grupo II, Classe de Assunto V – Relatório de Levantamento de Auditoria (Fiscobras 2010)
3. Interessado: Congresso Nacional
4. Entidade: Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária – Infraero
5. Relator: Ministro Valmir Campelo
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidades Técnicas: Secob-1; Secob-3
8. Advogado constituído nos autos: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Relatório de Levantamento de Auditoria Fiscobras 2010 realizado pela Secob-1 nas obras de Revitalização e Modernização do TPS-2 do Aeroporto Internacional do Galeão – RJ, objeto do Plano de Trabalho 26.781.0631.7J01.0033/2010.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. fixar prazo à Infraero, com base no art. 45, caput, da Lei 8.443/92, para que, em 45 (quarenta e cinco) dias, a contar da ciência, apresente a este Tribunal termo aditivo ao Contrato TC 0111-EG/2008-0061, dando conta dos novos preços e quantitativos pactuados para o serviço 04.01.416.01 relativo à "Revisão das Claraboias", executados de maneira distinta à constante do Caderno de Especificação GIGTP2-950.ET-01 – Anexo VI do edital de licitação para a contratação da reforma do TPS-2 (Concorrência nº 019/DALC/SBGL/2008), em face do que dispõe o art. 65, inciso I, alíneas "a" e "b", da Lei 8.666/93;

9.2. determinar à Secob-1 que monitore o adequado cumprimento do item 9.1 supra, informando ao relator acerca do saneamento do sobrepreço/superfaturamento anteriormente apontado;

9.3. encaminhar cópia desta decisão, acompanhada do relatório e do voto que o fundamentam, à Infraero e ao Ministério Público Federal no Estado do Rio de Janeiro, na pessoa do Procurador da República Carlos Alberto Bermond Natal, em resposta ao Ofício nº 5053/2011/PR/RJ/GAB/CB, autorizando o fornecimento de cópia integral dos autos àquele *Parquet*.

9.4. comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que, no que se refere às obras de Revitalização e Modernização do TPS-2 do Aeroporto Internacional do Galeão – RJ, objeto do Plano de Trabalho 26.781.0631.7J01.0033/2010, não foram encontradas irregularidades graves que se enquadrem no art. 91, § 1º, inciso IV da Lei 12.465/2011 (LDO 2012); e

9.5. arquivar o presente processo.

10. Ata n° 39/2011 – Plenário.
11. Data da Sessão: 21/9/2011 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2509-39/11-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Augusto Nardes (na Presidência), Valmir Campelo (Relator), Walton Alencar Rodrigues, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO NARDES
Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)
VALMIR CAMPELO
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE I – Plenário.
TC 017.636/2007-9
Apensos: TC 026.805/2007-2 e TC 004.745/2008-4.
Natureza: Embargos de Declaração.
Recorrente: Associação dos Servidores Efetivos das Agências Reguladoras Federais – ANER.
Entidades: Agência Nacional de Transportes Aquaviários, Agência Nacional de Vigilância Sanitária, Agência Nacional de Energia Elétrica, Agência Nacional de Transportes Terrestres, Agência Nacional de Telecomunicações, Agência Nacional do Petróleo, Agência Nacional de Aviação Civil, Agência Nacional de Águas, Agência Nacional de Saúde Complementar e Agência Nacional do Cinema.
Advogados constituídos nos autos: José Luis Wagner, OAB/DF 17.183 e OAB/RS 18.097; Lilia Fortes dos Santos Wagner, OAB/RS 25.543; Sandra Luiza Feltrin, OAB/RS 35.063; Luiz Antonio Muller Marques, OAB/RS 39.450; Paulo Cezar Santos de Almeida, OAB/RS 38.535; Luciana Inês Rambo, OAB/RS 52.887; Felipe Carlos Schwingel, OAB/DF 24.046, OAB/RS 59.184-B; Valmir Floriano Vieira de Andrade, OAB/DF 26.778; André Azevedo Marques, OAB/DF 25.049; Leopoldo Rodrigues Portela, OAB/DF 24.927; Natáli Nunes da Silva, OAB/DF 24.439.

Sumário: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. OMISSÃO QUANTO AOS ELEMENTOS CONSTANTES DOS PROCESSOS APENSOS. CONHECIMENTO. ACOLHIMENTO. ALTERAÇÃO DO ACÓRDÃO Nº 2.305/2009-TCU-PLENÁRIO.

RELATÓRIO

Transcrevo, com fundamento no art. 1º, § 3º, inciso I, da Lei nº 8.443/1992, a instrução de fls. 38/42 – Anexo 2, lavrada no âmbito da Secretaria de Fiscalização de Pessoal, e que contou com a anuência do dirigente daquela Unidade (fl. 10 – Anexo 2):

“INTRODUÇÃO

Trata-se da análise das respostas remetidas a este TCU em função dos Ofícios de audiência acostados às fls. 10/13 do Anexo 3, que instaram a ANAC (Agência Nacional de Aviação Civil), a ANA (Agência Nacional de Águas), a ANS (Agência Nacional de Saúde Suplementar) e a ANCINE (Agência Nacional do Cinema) a se manifestarem acerca da transformação de Cargos Comissionados Técnicos (CCT) em cargos de livre nomeação e exoneração (CGE, CA, CAS), em desrespeito ao disposto no art. 48, inciso X, da Constituição Federal de 1988. As audiências foram motivadas pelos embargos de declaração (fls. 1/5 do Anexo 3) interpostos contra o Acórdão nº 2.305/2009 - TCU/Plenário (fls 340/341 do Volume 1).

ANÁLISE

2. ANAC. Ofício 1876/2009-TCU/Sefip, de 01/12/2009 (fl. 10 do Anexo 3).

2.1 A ANAC apresentou resposta por intermédio do Ofício nº 374/2009/GABDIR-ANAC, de 18/12/2009 (fls. 18/25 do Anexo 3). A agência reguladora citou um dispositivo da lei que a criou (art. 8º, inciso XLII, da Lei 11.182/2005) e, ainda, o art. 14 da Lei 9.986/2000 para fundamentar as alterações dos quantitativos dos seus cargos comissionados, realizados por Portarias.

2.2 Asseverou que as reestruturações observaram os termos do Acórdão 2.550/2007 - TCU/Plenário, tendo sido realizadas dentro de cada um dos grupos de cargos em comissão, sem aumento de despesas. E anexou as Portarias que trataram da matéria no exercício de 2009.

2.3 Em análise das Portarias acostadas às fls. 21/25 do Anexo 3, constata-se que, de fato, a ANAC não alterou quantitativos de cargos comissionados de livre nomeação e exoneração em prejuízo de cargos comissionados técnicos. As mudanças foram realizadas dentro de cada grupo de cargos comissionados, o que é autorizado pela jurisprudência desta Corte. Por pertinente, transcreve-se excerto da instrução de fls. 295/312 do Volume 1, que subsidiou a prolação do Acórdão 2.305/2009 - TCU/Plenário:

‘1.7 A jurisprudência do TCU firmou-se no sentido de que a alteração dos quantitativos e da distribuição deve ser feita dentro de cada um dos dois grandes grupos de cargos em comissão - de um lado, os Cargos Comissionados Técnicos, ocupados apenas por servidores do quadro de pessoal, e, de outro lado, os cargos de livre nomeação e exoneração. Assim, poderia uma agência reguladora, por exemplo, diminuir o quantitativo de um CCT I para aumentar em contrapartida o quantitativo de um CCT II. Da mesma maneira, seria possível modificar um CGE II em contrapartida de um CAS I. Porém o artigo 14 da Lei nº 9.986/2000 não autoriza a diminuição de um CCT acompanhada de um correspondente aumento de um cargo de livre nomeação e exoneração, mesmo que tal alteração não importe aumento de despesa.’

2.4 Dessarte, acatam-se os argumentos apresentados pela ANAC para afastar a necessidade de que, para essa agência reguladora, sejam realizadas determinações nos termos daquelas que foram proferidas no Acórdão nº 2.305/2009 - TCU/Plenário.

3. ANA. Ofício 1877/2009-TCU/Sefip, de 01/12/2009 (fl. 11 do Anexo 3).

3.1 A ANA enviou ao TCU o Ofício nº 589/2009/SAF-ANA, de 15/12/2009 (fls. 26/28 do Anexo 3), por intermédio do qual esclareceu que a agência reguladora *‘com o intuito de valorizar ainda mais os seus servidores, nos termos da recente Resolução ANA nº 567, de 17 de agosto de 2009, aprovou o Regimento Interno e o Quadro Demonstrativo de Cargos em Comissão, remanejando os quantitativos de Cargos Comissionados,* ***passando para setenta e oito (78) o número de Cargos Comissionados Técnicos - CCT,*** *conforme o Anexo II daquela Resolução, no entanto, sem acarretar aumento de despesa de que trata o art. 14 da Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000’* (grifos originais)

3.2 O Decreto nº 3.692, de 19 de dezembro de 2000, aprovou o Quadro Demonstrativo dos Cargos Comissionados e dos Cargos Comissionados Técnicos da ANA, tendo em vista o disposto na Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, que criou a referida agência reguladora. O Anexo II de tal Decreto estabeleceu uma quantidade de 27 Cargos Comissionados Técnicos. Conforme informado, Resolução da ANA estabeleceu em agosto de 2009 um aumento do quantitativo desses cargos para 78. A ocorrência indica que o órgão altera os quantitativos entre os cargos de livre provimento e os Cargos Comissionados Técnicos por intermédio de atos infralegais, o que é repelido pela jurisprudência deste TCU, mesmo que não implique aumento de despesa.

3.3 Em instrução de fls. 295/312 do Volume 1, observou-se ocorrência semelhante na ANTAQ, que mereceu a seguinte análise desta Unidade Técnica:

'2.1.3 Constata-se que de fato a ANTAQ promoveu um aumento substancial do quantitativo destinado aos Cargos Comissionados Técnicos, que passaram de 76 previstos na Lei 10.233/2001 para 100 na Resolução nº 1205/ANTAQ/2008. A agência transformou cargos comissionados de livre nomeação e exoneração em cargos comissionados privativos de servidores efetivos. Tal medida carece de amparo legal, pois é descabida sua promoção por via administrativa.

2.1.4 Para aumentar os quantitativos de Cargos Comissionados Técnicos foram reduzidos quantitativos de cargos de livre nomeação e exoneração por intermédio de atos infralegais, o que contraria o artigo 14 da Lei 9.986/2000, pois implica aumento de despesa dentro do grupo dos Cargos Comissionados Técnicos, apesar de reduzir a despesa no grupo dos cargos de livre provimento.'

3.4 Portanto, cabe para a ANA determinação similar àquelas exaradas para outras agências reguladoras no item 1.7.1 do Acórdão nº 2.305/2009 - TCU/Plenário, motivo pelo qual propõe-se, para esse caso, que a referida deliberação passe a contar com o seguinte subitem:

'1.7.1.6. a ANA limite, para cada grupo (Grupo 1 - CD, CGE, CA e CAS; e Grupo 2 - CCT), a despesa pertinente à remuneração dos cargos comissionados, tomando como referência para sua fixação os quantitativos de cargos estabelecidos no Anexo II do Decreto nº 3.692/2000 e a tabela remuneratória vigente;'

4. <u>ANS. Ofício 1878/2009-TCU/Sefip, de 01/12/2009 (fl. 12 do Anexo 3).</u>

4.1 A ANS remeteu o Ofício nº 1013/2009/GERH/SEAF/PRESI/ANS/MS, de 15/12/2009 (fls. 29/32 do Anexo 3) e alegou que o art. 14 da Lei 9.986/2000 estabeleceu para as agências reguladoras a prerrogativa de alterar a distribuição e os quantitativos dos cargos comissionados, desde que não acarrete aumento de despesa. Ressaltou ainda que o crescimento das ações regulatórias exigem *'a conjugação das ações de manutenção e construção de um corpo funcional cada vez mais capacitado, para com isso executar com primazia as ações que lhe são próprias.'*

4.2 A agência apresentou um quadro comparativo dos quantitativos de cargos comissionados estabelecidos pela Lei nº 9.986/2000 e aqueles definidos pela Resolução Normativa ANS nº 198, de 16 de julho de 2009. Observa-se que os Cargos Comissionados Técnicos eram 170 pela Lei e passaram para 81 à época da Resolução. Paralelamente, houve aumento dos cargos CA (12 para 21) e CGE (50 para 68).

4.3 Constata-se que a ANS, por intermédio de normativos infralegais, altera os quantitativos entre os Cargos Comissionados Técnicos e os cargos de livre nomeação e exoneração. O art. 2º da referida Resolução Normativa ANS nº 198/2009 deixa evidente a ocorrência de tal prática:

'Art. 2º Ficam transformados, sem aumento de despesa, um Cargo de Gerência Executiva - II (CGE-II), um Cargo de Gerência Executiva - IV (CGE-IV) e um Cargo de Assessoria – II (CA – II) em um Cargo de Gerência Executiva – I (CGE – I), um Cargo de Gerência Executiva – III (CGE – III), dois Cargos Comissionados Técnicos - III (CCT-III), dois Cargos Comissionados Técnicos – II (CCT – II) e dois Cargos Comissionados Técnicos – I (CCT – I).'

4.4 Logo, cabe para a ANS determinação similar àquelas exaradas para outras agências reguladoras no item 1.7.1 do Acórdão nº 2.305/2009 - TCU/Plenário, motivo pelo qual propõe-se, para esse caso, que a referida deliberação passe a contar com o seguinte subitem:

'1.7.1.7. a ANS limite, para cada grupo (Grupo 1 - CD, CGE, CA e CAS; e Grupo 2 - CCT), a despesa pertinente à remuneração dos cargos comissionados, tomando como referência para sua fixação os quantitativos de cargos estabelecidos no Anexo I da Lei nº 9.986/2000 e a tabela remuneratória vigente;'

5. <u>ANCINE. Ofício 1879/2009-TCU/Sefip, de 01/12/2009 (fl. 13 do Anexo 3).</u>

5.1 A ANCINE apresentou o Ofício nº 267/2009/ANCINE/DIR-PRES, de 11/12/2009 (fls. 33/37 do Anexo 3), por intermédio do qual encaminhou o Memorando nº 050/2009/ANCINE/SGI/ GABINETE, de 10/12/2009 (fls. 34/36 do Anexo 3). Nesse documento, esclarece que os cargos comissionados da agência foram criados por meio do art. 72 da Medida Provisória 2.228-1/2001, com seus quantitativos definidos pelo Anexo II deste normativo.

5.2 Assevera ainda que a agência reguladora *'promoveu 16 (dezesseis) alterações nos quantitativos de cargos comissionados inicialmente aprovados, cumprindo rigorosamente os limites de valores fixados na legislação, não acarretando, assim, aumento de despesa tal como dispõe o art. 14 da Lei nº 9.986/2000, sendo a última aprovada por meio da Decisão de Diretoria Colegiada nº 250, de 11 de agosto de 2009, publicada no Diário Oficial da União de 19 de agosto de 2009, por meio da Portaria nº 194, de 18 de agosto de 2009.'* E apresenta quadro comparativo comprovando que *'não houve supressão nas transformações dos Cargos de Comissionados Técnicos'*.

5.3 A análise do quadro à fl. 36 do Anexo 3 permite inferir: a) os Cargos Comissionados Técnicos passaram dos 54 estabelecidos pela MP 2.228-1/2001 para 55 à época da Portaria ANCINE nº 194/2009; b) a despesa com esses cargos, em valores atualizados, passou, no mesmo período, de R$ 65.489,40 para R$ 87.258,18; c) para manter a despesa total com cargos comissionados inalterada, o aumento da despesa com CCTs implicou uma redução de despesa com cargos em comissão de livre nomeação e exoneração; e d) foram realizadas alterações por meio de normativos infralegais entre os quantitativos de Cargos Comissionados Técnicos e de cargos em comissão de livre nomeação e exoneração, o que é repelido pela jurisprudência do TCU.

5.4 Pelo exposto, cabe para a ANCINE determinação similar àquelas exaradas para outras agências reguladoras no item 1.7.1 do Acórdão nº 2.305/2009 - TCU/Plenário, motivo pelo qual propõe-se, para esse caso, que a referida deliberação passe a contar com o seguinte subitem:

'1.7.1.8. a ANCINE limite, para cada grupo (Grupo 1 - CD, CGE, CA e CAS; e Grupo 2 - CCT), a despesa pertinente à remuneração dos cargos comissionados, tomando como referência para sua fixação os quantitativos de cargos estabelecidos no Anexo II da Medida Provisória nº 2.228-1/2001 e a tabela remuneratória vigente;'

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

6. Diante do exposto, submetem-se os autos ao Excelentíssimo Ministro Relator Valmir Campelo propondo que:

a) sejam conhecidos os embargos de declaração para, no mérito, considerá-los parcialmente procedentes;

b) o item 1.7.1 do Acórdão nº 2.305/2009 - TCU/Plenário tenha sua redação modificada para que passe a contar com os seguintes subitens:

'1.7.1.6. a ANA limite, para cada grupo (Grupo 1 - CD, CGE, CA e CAS; e Grupo 2 - CCT), a despesa pertinente à remuneração dos cargos comissionados, tomando como referência para sua fixação os quantitativos de cargos estabelecidos no Anexo II do Decreto nº 3.692/2000 e a tabela remuneratória vigente;

1.7.1.7. a ANS limite, para cada grupo (Grupo 1 - CD, CGE, CA e CAS; e Grupo 2 - CCT), a despesa pertinente à remuneração dos cargos comissionados, tomando como referência para sua fixação os quantitativos de cargos estabelecidos no Anexo I da Lei nº 9.986/2000 e a tabela remuneratória vigente;

1.7.1.8. a ANCINE limite, para cada grupo (Grupo 1 - CD, CGE, CA e CAS; e Grupo 2 - CCT), a despesa pertinente à remuneração dos cargos comissionados, tomando como referência para sua fixação os quantitativos de cargos estabelecidos no Anexo II da Medida Provisória nº 2.228-1/2001 e a tabela remuneratória vigente;'

c) o item 1.7.2 do Acórdão nº 2.305/2009 - TCU/Plenário tenha sua redação modificada para:

'1.7.2. determinar que, no prazo de 30(trinta) dias, contados da ciência desta deliberação, a ANTAQ, a ANVISA, a ANEEL, a ANTT, a ANP, a ANA, a ANS e a ANCINE encaminhem ao TCU cronograma detalhado que especifique a forma de cumprimento das determinações exaradas neste acórdão;'

d) sejam remetidas cópias da deliberação que vier a ser proferida para a ANAC, ANA, ANS, ANCINE e para a Associação dos Servidores Efetivos das Agências Reguladoras Federais - ANER; e

e) após o julgamento destes embargos de declaração, e expirado o prazo para interposição de novos recursos, sejam os autos encaminhados à Secretaria das Sessões para sorteio de relator dos pedidos de reexame acostados nos Anexos 4, 5, 6, 7 e 8.".

É o Relatório.

VOTO

Por intermédio do Acórdão nº 2.305/2009-TCU-Plenário, proferido em sessão de caráter reservado de 30/9/2009, resolveu o Tribunal, acolhendo proposta formulada pela Secretaria de Fiscalização de Pessoal – Sefip, conhecer da denúncia e das representações a que se referem o presente processo e respectivos apensos, para, no mérito, considerá-las procedentes, fazendo as determinações sugeridas pela unidade técnica junto às entidades envolvidas (ANTAQ, ANVISA, ANEEL, ANTT, ANP e ANATEL), com o cancelamento da chancela de sigiloso aplicada aos processos.

2. Nesta etapa processual, a Associação dos Servidores Efetivos das Agências Reguladoras Federais – ANER (antiga Associação Nacional dos Especialistas em Regulação - ANER), já qualificada nos autos com sua antiga denominação, opõe os presentes embargos de declaração ao sobredito Acórdão nº 2.305/2009-TCU-Plenário, para que seja suprida possível omissão.

3. O presente pleito, além de suscitar possível omissão em decisão deste Tribunal, foi interposto dentro do prazo estipulado no art. 287 do Regimento Interno/TCU. Portanto, pode ser conhecido como embargos de declaração, por atender aos requisitos de admissibilidade aplicáveis à espécie.

4. Conforme alega a recorrente, na denúncia por ela apresentada (a peça foi conhecida como representação) e que deu origem ao TC-026.805/2007-2 (apenso), os fatos noticiados alcançavam todas as agências reguladoras e não apenas aquelas denunciadas no processo principal (TC-017.636/2007-9), às quais foram dirigidas as determinações constantes da deliberação embargada.

5. Com isso, de acordo com a impetrante, deixaram de ser igualmente compelidas a promover a adequação dos cargos dos respectivos quadros de pessoal à legislação pertinente as seguintes agências em idêntica situação de irregularidade: ANAC, ANA, ANS e ANCINE.

6. Assim, por se tratar de alegação abrangendo possível incorreção na proposta de encaminhamento originalmente submetida a este relator pela Sefip, determinei o envio dos autos àquela unidade especializada, para que se pronunciasse sobre a omissão apontada, com vistas ao exame de mérito destes embargos, o que foi feito mediante a instrução reproduzida no relatório precedente.

7. No mérito, acolho integralmente a análise efetuada pela unidade técnica, cujos fundamentos incorporo como razões de decidir.

8. Após a realização de diligências, comprovou-se que também a ANA, a ANS e a ANCINE efetuaram, por intermédio de atos infralegais, alterações na quantidade de cargos comissionados de livre provimento e de cargos comissionados técnicos, estes últimos a serem preenchidos por servidores do quadro de pessoal da entidade, o que é repelido pela jurisprudência deste Tribunal, conforme bem assentado pela Sefip.

9. Portanto, as determinações feitas inicialmente apenas à ANTAQ, à ANVISA, à ANEEL, à ANTT, à ANP e à ANATEL devem ser estendidas à ANA, à ANS e à ANCINE.

10. No caso da ANAC, restou comprovado que não houve alteração no quantitativo de cargos comissionados de livre provimento em prejuízo dos cargos comissionados técnicos. As alterações restringiram-se a cada grupo de cargos comissionados, sem aumento de despesas, o que não encontra óbice, conforme o seguinte excerto do relatório que embasou o Acórdão nº 2.305/2009-TCU-Plenário:

“1.7 A jurisprudência do TCU firmou-se no sentido de que a alteração dos quantitativos e da distribuição deve ser feita dentro de cada um dos dois grandes grupos de cargos em comissão - de um lado, os Cargos Comissionados Técnicos, ocupados apenas por servidores do quadro de pessoal, e, de outro lado, os cargos de livre nomeação e exoneração. Assim, poderia uma agência reguladora, por exemplo, diminuir o quantitativo de um CCT I para aumentar em contrapartida o quantitativo de um CCT II. Da mesma maneira, seria possível modificar um CGE II em contrapartida de um CAS I. Porém o artigo 14 da Lei nº 9.986/2000 não autoriza a diminuição de um CCT acompanhada de um

correspondente aumento de um cargo de livre nomeação e exoneração, mesmo que tal alteração não importe aumento de despesa."

Em face do exposto, voto por que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto à apreciação deste Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 21 de setembro de 2011.

VALMIR CAMPELO
Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 2510/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 017.636/2007-9.
1.1. Apensos: TC 026.805/2007-2 e TC 004.745/2008-4.
2. Grupo I – Classe de Assunto I – Embargos de Declaração.
3. Recorrente: Associação dos Servidores Efetivos das Agências Reguladoras Federais – ANER.
4. Entidades: Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ), Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), Agência Nacional do Petróleo (ANP), Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), Agência Nacional de Águas (ANA), Agência Nacional de Saúde Complementar (ANS) e Agência Nacional do Cinema (ANCINE).
5. Relator: Ministro Valmir Campelo.
5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Valmir Campelo.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Pessoal (SEFIP).
8. Advogado(s): José Luis Wagner, OAB/DF 17.183 e OAB/RS 18.097; Lilia Fortes dos Santos Wagner, OAB/RS 25.543; Sandra Luiza Feltrin, OAB/RS 35.063; Luiz Antonio Muller Marques, OAB/RS 39.450; Paulo Cezar Santos de Almeida, OAB/RS 38.535; Luciana Inês Rambo, OAB/RS 52.887; Felipe Carlos Schwingel, OAB/DF 24.046, OAB/RS 59.184-B; Valmir Floriano Vieira de Andrade, OAB/DF 26.778; André Azevedo Marques, OAB/DF 25.049; Leopoldo Rodrigues Portela, OAB/DF 24.927; Natáli Nunes da Silva, OAB/DF 24.439.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de embargos de declaração opostos pela Associação dos Servidores Efetivos das Agências Reguladoras Federais – ANER ao Acórdão nº 2.305/2009 – TCU – Plenário.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo relator, em:

9.1. conhecer dos presentes embargos, com fundamento nos arts. 31, 32 e 34 da Lei n.º 8.443/1992, c/c os arts. 277 e 287 do Regimento Interno/TCU, para, no mérito, acolhê-los com efeitos infringentes;

9.2. alterar o teor do Acórdão nº 2.305/2009 – TCU – Plenário, que passa a ter a seguinte redação:

"Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 1º, inciso II, e 43, inciso I, da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c os arts. 1º, inciso XXIV; 15, inciso I, alínea "p"; 143, inciso III; 234, § 2º, 237, parágrafo único e 250, inciso II, todos do Regimento Interno, em conhecer da presente denúncia e das representações a que se referem o TC-004745/2008-4 e o TC-026.805/2007-2, para, no mérito, considerá-las parcialmente procedentes, fazendo as determinações propostas, de acordo com a instrução da Unidade Técnica de fls. 332/339-vol. 1, ajustada pela instrução de fls. 38/42-Anexo 2, com o cancelamento da chancela de sigiloso que recai sobre os autos, sem prejuízo do encaminhamento de cópia desta deliberação, acompanhada das referidas

instruções, à ANTAQ, à ANVISA, à ANEEL, à ANTT, à ANATEL, à ANP, à ANAC, à ANA, à ANS, à ANCINE, à entidade denunciante do TC-017.636/2007-9, à Associação Nacional dos Especialistas em Regulação (ANER) e à Associação dos Servidores da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ASANP):

1. Processo TC-017.636/2007-9 (DENÚNCIA)

1.1. Apensos: TC 026.805/2007-2 (REPRESENTAÇÃO); TC 004.745/2008-4 (REPRESENTAÇÃO)

1.2. Responsável: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992).

1.3. Interessado: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992).

1.4. Entidades: Agência Nacional de Transportes Aquaviários, Agência Nacional de Vigilância Sanitária, Agência Nacional de Energia Elétrica, Agência Nacional de Transportes Terrestres, Agência Nacional de Telecomunicações, Agência Nacional do Petróleo, Agência Nacional de Aviação Civil, Agência Nacional de Águas, Agência Nacional de Saúde Complementar e Agência Nacional do Cinema.

1.5. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Pessoal (SEFIP).

1.6. Advogados constituídos nos autos: José Luis Wagner, OAB/DF 17.183 e OAB/RS 18.097; Lilia Fortes dos Santos Wagner, OAB/RS 25.543; Sandra Luiza Feltrin, OAB/RS 35.063; Luiz Antonio Muller Marques, OAB/RS 39.450; Paulo Cezar Santos de Almeida, OAB/RS 38.535; Luciana Inês Rambo, OAB/RS 52.887; Felipe Carlos Schwingel, OAB/DF 24.046, OAB/RS 59.184-B; Valmir Floriano Vieira de Andrade, OAB/DF 26.778; André Azevedo Marques, OAB/DF 25.049; Leopoldo Rodrigues Portela, OAB/DF 24.927; Natáli Nunes da Silva, OAB/DF 24.439.

1.7. Determinações:

1.7.1. com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei nº 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, determinar que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, contados da ciência desta deliberação :

1.7.1.1. a ANTAQ limite, para cada grupo (Grupo 1 - CD, CGE, CA e CAS; e Grupo 2 - CCT), a despesa pertinente à remuneração dos cargos comissionados, tomando como referência para sua fixação os quantitativos de cargos estabelecidos na Tabela IV da Lei nº 10.233/2001 e a tabela remuneratória vigente;

1.7.1.2.a ANVISA limite, para cada grupo (Grupo 1 - CD, CGE, CA e CAS; e Grupo 2 - CCT), a despesa pertinente à remuneração dos cargos comissionados, tomando como referência para sua fixação os quantitativos de cargos estabelecidos no Anexo I da Lei nº 9.986/2000 e a tabela remuneratória vigente;

1.7.1.3.a ANEEL limite, para cada grupo (Grupo 1 - CD, CGE, CA e CAS; e Grupo 2 - CCT), a despesa pertinente à remuneração dos cargos comissionados, tomando como referência para sua fixação os quantitativos de cargos estabelecidos no Anexo I da Lei nº 9.986/2000 e a tabela remuneratória vigente;

1.7.1.4. a ANTT limite, para cada grupo (Grupo 1 - CD, CGE, CA e CAS; e Grupo 2 - CCT), a despesa pertinente à remuneração dos cargos comissionados, tomando como referência para sua fixação os quantitativos de cargos estabelecidos no Anexo II-B do Decreto nº 4.130/2002 e a tabela remuneratória vigente;

1.7.1.5. a ANP limite, para cada grupo (Grupo 1 - CD, CGE, CA e CAS; e Grupo 2 - CCT), a despesa pertinente à remuneração dos cargos comissionados, tomando como referência para sua fixação os quantitativos de cargos estabelecidos no Anexo I da Lei nº 9.986/2000 e a tabela remuneratória vigente;

1.7.1.6. a ANA limite, para cada grupo (Grupo 1 - CD, CGE, CA e CAS; e Grupo 2 - CCT), a despesa pertinente à remuneração dos cargos comissionados, tomando como referência para sua fixação os quantitativos de cargos estabelecidos no Anexo II do Decreto nº 3.692/2000 e a tabela remuneratória vigente;

1.7.1.7. a ANS limite, para cada grupo (Grupo 1 - CD, CGE, CA e CAS; e Grupo 2 - CCT), a despesa pertinente à remuneração dos cargos comissionados, tomando como referência para sua fixação

os quantitativos de cargos estabelecidos no Anexo I da Lei nº 9.986/2000 e a tabela remuneratória vigente;

1.7.1.8. a ANCINE limite, para cada grupo (Grupo 1 - CD, CGE, CA e CAS; e Grupo 2 - CCT), a despesa pertinente à remuneração dos cargos comissionados, tomando como referência para sua fixação os quantitativos de cargos estabelecidos no Anexo II da Medida Provisória nº 2.228-1/2001 e a tabela remuneratória vigente;

1.7.2. determinar que, no prazo de 30 (trinta) dias, contados da ciência desta deliberação, a ANTAQ, a ANVISA, a ANEEL, a ANTT, a ANP, a ANA, a ANS e a ANCINE encaminhem ao TCU cronograma detalhado que especifique a forma de cumprimento das determinações exaradas neste acórdão;

1.7.3. determinar que, no prazo de 60 (sessenta) dias, contados da ciência desta deliberação, a ANATEL limite, para cada grupo (Grupo 1 - CD, CGE, CA e CAS; e Grupo 2 - CCT), a despesa pertinente à remuneração dos cargos comissionados, tomando como referência para sua fixação os quantitativos de cargos estabelecidos no Anexo I da Lei 9.986/2000 e a tabela remuneratória vigente, sob pena de aplicação da multa prevista no art. 58, § 1º, da Lei nº 8.443/1992 c/c o art. 268, inciso VII, do Regimento Interno do TCU, pelo descumprimento da determinação contida no item 9.3 do Acórdão 2.550/2007 – Plenário."

9.3. dar conhecimento deste acórdão, bem como do relatório e voto que o fundamentam, à ANTAQ, à ANVISA, à ANEEL, à ANTT, à ANATEL, à ANP, à ANAC, à ANA, à ANS, à ANCINE, à entidade denunciante do TC-017.636/2007-9, à Associação dos Servidores Efetivos das Agências Reguladoras Federais (ANER) e à Associação dos Servidores da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ASANP); e

9.4. encaminhar os autos à Secretaria das Sessões, para sorteio de relator dos pedidos de reexame acostados aos Anexos 4, 5, 6, 7 e 8.

10. Ata n° 39/2011 – Plenário.
11. Data da Sessão: 21/9/2011 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2510-39/11-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Augusto Nardes (na Presidência), Valmir Campelo (Relator), Walton Alencar Rodrigues, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.
13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO NARDES
Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)
VALMIR CAMPELO
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE IV – PLENÁRIO
TC 030.291/2010-0
Natureza: Tomada de Contas Especial.

Entidade: Caixa Econômica Federal – MF.
Responsável: Dilson Tadeu Maciel (CPF 163.478.111-20).
Advogado constituído nos autos: não há.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. EX-EMPREGADO. OPERAÇÕES BANCÁRIAS IRREGULARES. JOGO DE CONTABILIZAÇÕES. SAQUES FRAUDULENTOS. APROPRIAÇÃO INDÉBITA. CITAÇÃO. REVELIA. IRREGULARIDADE DAS CONTAS. INABILITAÇÃO PARA O EXERCÍCIO DE CARGO EM COMISSÃO OU FUNÇÃO DE CONFIANÇA NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. DÉBITO. MULTA. PARCELAMENTO DO DÉBITO. AUTORIZAÇÃO PARA COBRANÇA JUDICIAL. CIÊNCIA. ARQUIVAMENTO.

O prejuízo decorrente de fraude praticada por empregado de instituição bancária federal justifica o julgamento pela irregularidade das contas, a condenação em débito, a aplicação individual de multa e a inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da administração pública.

RELATÓRIO

Adoto em meu relatório a instrução da auditora da Secex-MS (fls. 1.020/25 – vol. 4), cuja proposta de encaminhamento contou com a anuência do corpo diretivo da unidade técnica:

"I – HISTÓRICO

Trata-se de processo de Tomada de Contas Especial instaurado pela Caixa Econômica Federal - CEF, em virtude de irregularidades praticadas pelo Sr. Dilson Tadeu Maciel, empregado desta empresa pública desde 23/07/84, gerando prejuízo à Instituição no montante original de R$ 368.933,18 (trezentos e sessenta e oito mil, novecentos e trinta e três reais e dezoito centavos), durante o período de 01 de julho de 1996 a 09 de junho de 1998, no Ponto de Venda Corumbá-MS.

2. Visando a obtenção de informações sobre a posição atualizada de ações judiciais movidas em desfavor do responsável e que pudessem ter culminado em algum tipo de ressarcimento em prol da Caixa, bem como informações sobre a ocorrência de eventuais descontos relativos ao débito quando da rescisão contratual por justa causa do Sr. Dilson, foi realizada diligência junto à Superintendência Regional da Caixa Econômica Federal – CEF no Estado de Mato Grosso do Sul, conforme Ofício Secex/MS n° 349/2011, de 29/04/2011 (fls. 1014/15).

3. Em atendimento à diligência, tem-se o Ofício nº 139/2011/SR Mato Grosso do Sul (fls. 1018/19), em que a CEF expôs posição atualizada de 5 (cinco) processos movidos em desfavor do Sr. Dilson Tadeu Maciel, entre ações cíveis, penal e trabalhista, informando que **não houve ressarcimento até o presente momento.** Informou que também não houve desconto nas verbas rescisórias do ex-empregado visando amortizar o débito em comento.

4. Quanto à citação do responsável, foi emitido o Ofício Secex/MS n° 348/2011, de 29/04/2011 (fls. 1012/13), entregue no endereço constante do Sistema CPF (Rua Pernambuco, lote 295, Vila Guarani, Corumbá/MS, CEP 79321-210), tendo sido recebido pelo próprio responsável, conforme atesta o AR de fl. 1017.

5. Verifica-se, portanto, que a citação do responsável ocorreu em conformidade ao que prescreve o inc. II do art. 179 do RI/TCU, ou seja, a citação foi feita mediante carta registrada, com aviso de recebimento que comprovou a entrega no atual endereço do destinatário.

6. Transcorrido o prazo legal de 15 (quinze) dias, não apresentou o responsável alegações de defesa quanto às irregularidades verificadas tampouco efetuou o recolhimento do débito. Nesses termos, deve ser considerado revel, dando-se prosseguimento ao processo, de acordo com o disposto no § 3º do art. 12 da Lei 8.443/92.

II - EXAME DOS AUTOS

7. Apesar da revelia do responsável, mediante análise dos documentos constantes dos autos, especialmente do resultado das investigações realizadas pela Comissão de Apuração Sumária da CEF, o qual já foi minuciosamente examinado quando da confecção da instrução preliminar de fls. 1000/09, é possível formar juízo de valor acerca do mérito das presentes contas especiais.

8. Em suma, foi constatado que, desde 01 de julho de 1996, o empregado vinha efetuando lançamentos irregulares em rubricas contábeis, os quais encontram-se discriminados por meio de levantamentos diários apurados pela comissão e que estão devidamente relacionados nos Relatórios I (fls. 15-36) e II (fls. 85-158) e no Relatório Complementar I (fls. 205-16).

9. Por meio desses levantamentos, observou-se que o responsável, alto conhecedor da contabilidade bancária, valeu-se do artifício de "jogos de contabilizações", lançando a débito e a crédito eventos diversos dos mais variados valores, sem uma contrapartida regular, para, ao final, criar um saldo que lhe rendia o pagamento de contas particulares ou de terceiros, extratos de contratos/financiamentos em seu nome ou de terceiros, saques em espécie, depósitos em dinheiro na sua conta ou na conta de terceiros e outras transferências irregulares utilizadas em prol da quitação de despesas pessoais e familiares.

10. Para tanto, ele mesmo preenchia, assinava e autenticava determinados documentos utilizados para justificar as transações contábeis, quais sejam, os DLE's (documento de lançamento de evento), descrevendo eventos e históricos de acordo com as movimentações fraudulentas por ele efetuadas no dia. Com a intenção de ofuscar seu sofisticado *modus operandi*, o responsável, muitas vezes, extraviava ou rasgava as fitas de caixa dos TFs (terminais financeiros) utilizados, os DLE's e outros registros das contabilizações feitas.

11. Para praticar as fraudes que envolviam a contabilidade da Agência Corumbá/MS bem como os saques em contas de poupança, o responsável empregou engodos diversos tais como alteração de registros destas contas, promovendo contabilizações inexistentes mediante falsa escrituração; soma de recebimentos e subtração de pagamentos através de eventos de compensação; baixa de contas correntes ou reversão de juros cobrados a maior; saques de contas simplificadas de poupança; e principalmente induzindo colegas de trabalho em erro visando à utilização dos terminais financeiros destes para perpetração de seus delitos.

12. Conforme restou amplamente divulgado, o responsável gozava de plena confiança em seu ambiente de trabalho, seja por parte dos caixas executivos ou dos gerentes da instituição. Aliás, foi justamente aproveitando-se dessa confiança que se valia dos terminais financeiros e da ajuda de seus colegas de trabalho (restou provada à comissão tratar-se de ajuda inconsciente e involuntária acerca das fraudes) para praticar o ilícito e depois encobri-lo. É o que se verificou dos relatos de diversos colegas de trabalho do responsável Dilson, empregados no Ponto de Venda Corumbá/MS, relatos estes colhidos pela Comissão de Apuração ao longo dos trabalhos e que já foram transcritos parcialmente às fls. 1001/04.

13. Das descrições diárias registradas pela Comissão de Apuração Sumária nos Relatórios I, II e Complementar I, intituladas como *"Levantamento do Dia"*, exemplificou-se, às fls. 1004/5 da instrução preliminar, uma amostra dos levantamentos registrados pela Comissão dentro de um grande acervo de lançamentos diários que por ela foram apurados (duzentos e quarenta), o que foi feito visando corroborar e esclarecer ainda mais o sofisticado *modus operandi* do responsável, inferindo-se que o mesmo se valeu da boa-fé de seus colegas de trabalho e da vulnerabilidade do sistema e da gestão até então operante na Agência de Corumbá/MS.

14. Outrossim, às fls. 297-842, encontram-se carreados uma sequência de documentos contábeis tais como DLE's (documento de lançamento evento), avisos de crédito/débito, guias de depósito, guias de retirada, razonetes e contas que fazem parte do conjunto de provas colhidas pela Comissão de Apuração Sumária no sentido de comprovar as irregularidades praticadas pelo empregado Dilson Tadeu Maciel, ao longo do período de dois anos, assinalando que se tratam dos registros que foram passíveis de localização, eis que a maioria foram extraviados ou rasgados.

15. Em seu depoimento à Comissão de Apuração Sumária (Termo de Declarações de fls. 13-4), o próprio empregado admitiu a realização de alguns lançamentos irregulares, a saber:

"...reconhece ter utilizado-se do produto do DLE de R$ 2.881,37 (dois mil e oitocentos e oitenta e um reais e trinta e sete centavos) do movimento de 28/04/98 para pagamento do SIAPI

07.0018.6920000003-11, extrato nº 024, não se recordando se os cheques que deram origem ao lançamento contábil existiram como registrado;...confirma a utilização do DLE no evento 0251-8 Siaci – Liberações a Comandar no Valor de R$ 2.890,56 (dois mil oitocentos e noventa reais e cinquenta e seis centavos), lançamento do dia 28/05/98, para pagamento do SIAPI contrato nº 07.0018.682.0000003-11 de mesmo valor; ...que algumas contabilizações que fez em Comp a Remeter foram jogadas contábeis; em outras, houve a apresentação de cheques e quase todos de valores inferiores;...confirma que utilizou-se destas contabilizações para pagamento dos extratos de SIAPI tanto para o contrato 07.0018.682.0000003-11 como também para o contrato 07.0018.192.0000001-90; que muitas vezes autenticava os Cheques a Remeter e os guardava em sua gaveta, não sendo de conhecimento de nenhum gerente ou Caixa; ...que todo o prejuízo causado tem intenções de ressarcir, dentro das condições que a Caixa o permitir".

16. Todas as conclusões da Comissão de Apuração Sumária, da área jurídica da CEF e as informações acerca da rescisão do contrato de trabalho e das ações movidas em desfavor do responsável encontram-se registradas nos itens 15 a 20 da instrução de fls. 1000/09, cumprindo destacar que, na ação movida pelo Ministério Público Federal (Ação Penal nº 98.0003582-6), Dilson Tadeu Maciel foi condenado a cumprir 5 (cinco) anos e 4 (quatro) meses de reclusão, no regime inicial semi-aberto, pela prática de peculato-desvio. No âmbito desta ação, em sede de interrogatório judicial, o responsável também confessou parte das irregularidades por ele perpetradas, assumindo a responsabilidade pelo cometimento de alguns fatos narrados na denúncia e admitiu que pagava o financiamento que obteve junto à CEF mediante lançamentos contábeis que efetuava mensalmente em compensação a remeter, haja vista que não dispunha de todo o valor de que necessitava para quitação da dívida (fls. 55-6).

17. Assim, não restam dúvidas acerca do nexo entre a conduta do agente e o dano verificado. Sua responsabilização decorre de sua conduta ímproba no trato da *res* publica, vez que gozava de ampla confiança em seu ambiente de trabalho, seja quando detentor do cargo de Gerente da agência (até dezembro de 1.996), ou mesmo depois quando atuou na área de conciliação da Unidade (até março/abril de 1.997) e na área de habitação do Ponto de Venda Corumbá/MS (até ser demitido por justa causa), o que culminou no dano apurado, não havendo qualquer óbice às conclusões insertas nos relatórios e pareceres constantes dos autos.

18. No que tange à quantificação do débito, tratam-se de 240 (duzentos e quarenta) levantamentos realizados pela Comissão de Apuração Sumária que realçaram as diferenças decorrentes dos lançamentos contábeis realizados pelo Sr. Dilson Tadeu Maciel e que lhe beneficiaram, durante o período de 01 de julho de 1996 a 09 de junho de 1998, totalizando o valor histórico de R$ 368.933,18 (trezentos e sessenta e oito mil, novecentos e trinta e três reais e dezoito centavos), segundo consta dos Relatórios I (fls. 15-36), II (fls. 85-158) e do Relatório Complementar I (fls. 205-16).

19. O somatório das diferenças contabilizadas nos aludidos levantamentos foi consolidado no Demonstrativo de Débito/CEF de fls. 847/51, da lavra do tomador de contas, sendo importante registrar que nele também existem alguns valores lançados a crédito correspondentes a reposições efetuadas pelo empregado Dilson Tadeu Maciel, conforme anotações constantes nos relatórios supramencionados.

20. Informe-se que o débito atualizado em 26/04/2011 corresponde a R$ 2.158.225,35 (dois milhões, cento e cinquenta e oito mil, duzentos e vinte e cinco reais e trinta e cinco centavos), sendo que os valores que compõem o débito figuram às fls. 932-36 do Demonstrativo de Débito de fls. 932-998.

21. Com efeito, deve-se considerar que a CEF não conseguiu ser ressarcida da dívida até o presente momento. Analisando os autos, verifica-se que foram ajuizadas pela empresa pública federal três ações cíveis com esse intento (fl. 1018), além da ação penal que condenou o responsável ao pagamento de 525 dias-multa, no valor unitário de 1/30 do salário mínimo, por infringência ao art. 312, caput (peculato-desvio), c/c art. 71, caput (continuidade delitiva), ambos do Código Penal.

22. Não obstante a dívida já estar sendo cobrada na esfera judicial, nunca é demais lembrar que por força de mandamento constitucional (art. 71, II) compete a este Tribunal julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração federal direta e indireta, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que

resulte débito ao Erário; e que, para o exercício dessa atribuição específica, o TCU é instância independente das demais (penal, cível, trabalhista etc.).

23. Portanto, o TCU tem atribuição própria e privativa sobre as pessoas e matérias sujeitas a sua competência, de modo que a proposta de qualquer ação no âmbito do Poder Judiciário não impede que esta Corte cumpra sua missão institucional. Assim, o fato de a dívida já estar sendo cobrada na Justiça Federal não obsta que este Tribunal julgue as contas do responsável, ainda mais considerando que já se tem notícias que a CEF, passados mais de 13 (treze) anos do acontecimento dos fatos, ainda não foi efetivamente ressarcida dos danos sofridos pela conduta delituosa do responsável.

III - CONCLUSÃO

24. Inicialmente, deve o responsável ser declarado revel, haja vista o não atendimento à citação efetuada nos autos.

25. Outrossim, diante do exposto nos itens 7/23 e na instrução de fls. 1000/09, conclui-se pela irregularidade das contas do responsável, com condenação em débito, haja vista ter restado demonstrado o nexo de causalidade entre a sua conduta e o dano causado ao Erário, eis que, ao longo do período de 01 de julho de 1996 a 09 de junho de 1998, no Ponto de Venda Corumbá-MS, foram verificados 240 (duzentos e quarenta) lançamentos a débito e a crédito em eventos contábeis diversos, sem contrapartida regular, todos sucedidos por depósitos, pagamentos de contas e/ou de contratos de financiamento e saques em valores aproximados e, às vezes, até coincidentes das diferenças oriundas destes lançamentos ilegalmente efetuados pelo ex-empregado Dilson Tadeu Maciel, as quais eram creditadas em sua própria conta bancária, de sua esposa, da empresa desta (Maria de Fátima Lima Locadora ME), de seu pai e até mesmo de terceiros.

26. Reforça a convicção pela culpabilidade do Sr. Dilson Tadeu Maciel o fato de que nos lançamentos supramencionados foi ele próprio quem preencheu, autenticou e assinou os documentos contábeis correspondentes. Assim, apesar de não ter sido possível à Comissão reunir todos os Documentos de Lançamento de Eventos (DLE's), guias de retirada e fitas de caixa, pois uma parte considerável foi destruída, os fartos indícios e as demais provas testemunhais e documentais colhidas pela Comissão de Apuração Sumária permitem que se conclua que o Sr. Dilson Tadeu Maciel foi o autor dos lançamentos irregulares e se beneficiou da diferença criada a partir deles, impondo-se a sua condenação ao ressarcimento dos valores e a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/92.

28. Por fim, considerando que não restou objetivamente demonstrada a presença de boa-fé na conduta do responsável, pode-se concluir que o processo encontra-se em condições de receber o julgamento definitivo de mérito, nos termos do § 6º do art. 202 do RI/TCU.

IV – PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

29. Ante o exposto, submete-se o presente processo à consideração superior propondo:

a) seja declarado revel o Sr. Dilson Tadeu Maciel, ex-empregado da Caixa Econômica Federal - CEF, nos termos do § 3º do art. 12 da Lei 8.443/92;

b) sejam as contas julgadas irregulares e em débito o responsável, Sr. Dilson Tadeu Maciel, ex-empregado da Caixa Econômica Federal - CEF (CPF 163.478.111-20), nos termos do art. 1º, I, c/c art. 16, III, "c" e "d", e art. 19, *caput*, da Lei 8.443/92, condenando-o ao pagamento do valor histórico de R$ 368.933,18 (trezentos e sessenta e oito mil, novecentos e trinta e três reais e dezoito centavos), discriminado no Demonstrativo de Débito/TCU de fls. 932-998, atualizado monetariamente e acrescido dos juros de mora devidos, calculados a partir das datas indicadas no aludido Demonstrativo até o efetivo recolhimento, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres da Caixa Econômica Federal – CEF, nos termos do art. 23, III, "a", da citada Lei c/c art. 214, III, "a", do RI/TCU;

c) seja aplicada a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/92 ao responsável, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias a contar da notificação, para comprovar, perante este Tribunal, o recolhimento da referida quantia aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente na data do efetivo

recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor, nos termos do art. 23, III, "a", da Lei 8.443/92, c/c art. 214, III, "a", do RI/TCU;

d) seja autorizada, respectivamente, nos termos dos arts. 16, § 3º, e 28, inciso II, da Lei nº 8.443/92, e 217, caput e parágrafo primeiro, do Regimento Interno/TCU:

d.1) a remessa de cópia deste acórdão, acompanhado do relatório e voto que o fundamentam, ao Ministério Público Federal no Estado de Mato Grosso do Sul/MS, com vistas à adoção das providências que lhe compete;

d.2) desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações; e

d.3) o pagamento do débito em até 24 (vinte e quatro) parcelas, corrigidas monetariamente, com os devidos acréscimos legais, caso seja requerido;

e) seja dada ciência ao responsável e à Caixa Econômica Federal – CEF; e

f) sejam arquivados os presentes autos."

2. O Ministério Público junto ao TCU concordou com a proposta da unidade técnica, mas sugeriu que se substitua a referência à localização do Demonstrativo de Cálculo do Dano (item "b", fl. 1024) pela indicação precisa das parcelas que compõem o débito, para que esses valores sejam discriminados na parte dispositiva do acórdão que vier a ser proferido.

3. Em atenção ao parecer do Ministério Público, restitui os autos à Secex-MS para que indicasse precisamente as parcelas que compõem o débito e as respectivas datas, por meio de tabela no formato **Word**, haja vista a necessidade de se efetuar corretamente a atualização monetária dos valores desfalcados. A unidade técnica, em atendimento ao meu despacho, apresentou os débitos em tabela, conforme instrução de fls. 1.030/1035 – vol. 5, ressaltando que os demais itens de encaminhamento da instrução anterior permaneciam inalterados.

É o relatório.

VOTO

Sob exame, tomada de contas especial instaurada pela Caixa Econômica Federal contra o Sr. Dilson Tadeu Maciel, ex-empregado, em virtude de ter gerado prejuízo à instituição no montante original de R$ 368.933,18 (trezentos e sessenta e oito mil, novecentos e trinta e três reais e dezoito centavos), durante o período de 1º/7/1996 a 9/6/1998, no Ponto de Venda do Município de Corumbá-MS.

2. O ex-empregado, no período citado, efetuava lançamentos irregulares em rubricas contábeis e por meio do artifício de "jogos de contabilizações", lançava a débito e a crédito eventos diversos dos mais variados valores, sem uma contrapartida regular. Como resultado, criava um saldo que lhe rendia o pagamento de contas particulares ou de terceiros, extratos de contratos/financiamentos em seu nome ou de terceiros, saques em espécie, depósitos em dinheiro na sua conta ou na conta de terceiros e outras transferências irregulares utilizadas em prol da quitação de despesas pessoais e familiares. Destaco que foram realizados 240 lançamentos irregulares.

3. Folheando os autos, verifico que os elementos aqui reunidos, principalmente os consubstanciados nos Relatórios de Apuração Sumária (fls. 15/36, 85/158 – VP e 205/216 – vol. 1), no Relatório do Tomador de Contas (fls. 917/921 – vol. 4) e no Relatório de Auditoria elaborado pelo Controle Interno/SFCI (fls. 923/924 – vol. 4), são suficientes para demonstrar tanto a responsabilidade do agente pelos eventos praticados, como a natureza dolosa de sua conduta.

4. Nesse sentido, assinalo que o responsável, mesmo com a garantia do amplo direito de defesa, regular e validamente citado, não apresentou defesa. Em consequência, não afastou as suas responsabilidades na consecução dos atos irregulares nem recolheu o débito que lhe foi imputado, caracterizando-se, portanto, sua revelia, nos termos do disposto no art. 12, § 3º, da Lei nº 8.443/1992.

5. Vê-se, pois, que a situação em exame enquadra-se no art. 202, § 6º, do Regimento Interno/TCU, segundo o qual, não reconhecida a boa-fé do responsável ou havendo outras irregularidades, o Tribunal proferirá, desde logo, o julgamento definitivo de mérito pela irregularidade das contas, com fundamento

na alínea "d" do inciso III do art. 16 da Lei nº 8.443/1992, vez que devidamente caracterizado o desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos.

6. Além do mais, em face da comprovada culpabilidade do agente, aplico a multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443/1992, a qual, tendo em vista a reprovabilidade de sua conduta e a gravidade do dano produzido, fixo-a em R$ 40.000,00 (quarenta mil reais).

7. Ao concluir, observo que este Tribunal, em casos como o que ora se examina, considerando a gravidade das infrações cometidas, a teor do art. 60 da Lei nº 8.443/1992, tem punido o agente responsável com a inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, por um período variável de 5 a 8 anos. Desse modo, tenho-a por imprescindível e acrescento-a ao acórdão que apresento a esta Corte de Contas, pelo período de 5 (cinco) anos.

Ante o exposto, quanto ao mérito, VOTO no sentido de que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à apreciação deste Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 21 de setembro de 2011.

VALMIR CAMPELO
Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 2511/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 030.291/2010-0.
2. Grupo I – Classe IV – Assunto: Tomada de Contas Especial.
3. Interessada/Responsável:
3.1. Interessada: Caixa Econômica Federal – MF.
3.2. Responsável: Dilson Tadeu Maciel (CPF 163.478.111-20).
4. Entidade: Caixa Econômica Federal – MF.
5. Relator: Ministro Valmir Campelo.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Marinus Eduardo De Vries de Marsico.
7. Unidade: Secretaria de Controle Externo no Estado do Mato Grosso do Sul (Secex-MS).
8. Advogado(s) constituído(s) nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada pela Caixa Econômica Federal – CEF, contra o Sr. Dilson Tadeu Maciel, ex-empregado da agência de Corumbá-MS, em virtude de ter gerado prejuízo à instituição em operações bancárias irregulares, no período de 1º/7/1996 a 9/6/1998.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. considerar revel o Sr. Dilson Tadeu Maciel, nos termos do § 3º do art. 12 da Lei nº 8.443/1992;

9.2. julgar as contas irregulares e em débito o responsável Dilson Tadeu Maciel, ex-empregado da Caixa Econômica Federal - CEF (CPF 163.478.111-20), nos termos do art. 1º, I, c/c art. 16, III, "c" e "d", e art. 19, *caput*, da Lei 8.443/1992, condenando-o ao pagamento das quantias especificadas abaixo, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora devidos, calculados a partir das datas indicadas até o efetivo recolhimento, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres da Caixa Econômica Federal – CEF, nos termos do art. 23, III, "a", da citada Lei c/c art. 214, III, "a", do RI/TCU;

VALOR HISTÓRICO (R$)	DATA DA OCORRÊNCIA

VALOR HISTÓRICO (R$)	DATA DA OCORRÊNCIA
1.900,00	01/07/1996
1.747,34	22/07/1996
2.436,77	15/08/1996
1.354,73	26/08/1996
787,87	27/08/1996
350,52	29/08/1996
449,48	30/08/1996
1.793,80	02/09/1996
122,32	04/09/1996
754,10	05/09/1996
2.381,24	06/09/1996
1.590,00	26/09/1996
547,67	07/10/1996
1.988,17	14/10/1996
512,50	15/10/1996
(849,24)*	16/10/1996
1.279,38	22/10/1996
1.589,74	23/10/1996
\5.145,25	28/10/1996
62,84	29/10/1996
163,96	30/10/1996
1.300,00	01/11/1996
1.300,00	04/11/1996
(80,00)*	05/11/1996
3.595,12	06/11/1996
(208,49)*	07/11/1996
87,82	08/11/1996
231,48	11/11/1996
449,80	13/11/1996
1.239,24	14/11/1996
889,94	18/11/1996
(738,00)*	20/11/1996
1.483,93	22/11/1996
3.721,58	29/11/1996
200,00	02/12/1996
1.244,82	03/12/1996
927,67	04/12/1996
218,53	05/12/1996
1.374,12	06/12/1996
2.661,32	09/12/1996
(1.355,00)*	10/12/1996
3.220,77	11/12/1996
1.986,57	12/12/1996
1.938,88	16/12/1996
2.164,61	17/12/1996
1.115,48	18/12/1996
833,68	20/12/1996
2.703,07	23/12/1996

VALOR HISTÓRICO (R$)	DATA DA OCORRÊNCIA
78,65	24/12/1996
3.011,94	26/12/1996
855,23	02/01/1997
1.000,00	03/01/1997
959,48	06/01/1997
1.806,25	08/01/1997
1.407,76	09/01/1997
3.006,39	10/01/1997
2.300,40	13/01/1997
1.545,79	15/01/1997
523,01	17/01/1997
1.424,22	20/01/1997
2.161,69	21/01/1997
131,15	22/01/1997
(135,37)*	23/01/1997
739,93	24/01/1997
(231,90)*	28/01/1997
5.607,76	30/01/1997
1.058,78	31/01/1997
(1.905,47)*	05/02/1997
(991,93)*	07/02/1997
1.600,00	19/02/1997
(1.000,00)*	20/02/1997
2.583,80	28/02/1997
2.325,00	06/03/1997
4.653,57	10/03/1997
1.300,00	13/03/1997
7.102,72	14/03/1997
1.614,37	17/03/1997
320,00	19/03/1997
1.265,98	20/03/1997
2.470,00	21/03/1997
200,00	24/03/1997
820,89	25/03/1997
3.709,48	26/03/4997
1.527,46	31/03/1997
572,12	02/04/1997
363,66	04/04/1997
3.075,63	07/04/1997
493,56	08/04/1997
1.681,79	10/04/1997
344,37	11/04/1997
400,00	14/04/1997
1.906,42	15/04/1997
43,50	17/04/1997
1.300,00	18/04/1997
668,34	24/04/1997
95,86	25/04/1997

VALOR HISTÓRICO (R$)	DATA DA OCORRÊNCIA
3.812,10	28/04/1997
117,60	29/04/1997
1.782,74	30/04/1997
2.411,26	02/05/1997
1.887,12	05/05/1997
243,00	07/05/1997
1.500,00	08/05/1997
1.637,02	16/05/1997
605,49	19/05/1997
(194,75)*	20/05/1997
1.542,27	21/05/1997
317,82	23/05/1997
900,00	26/05/1997
875,08	28/05/1997
3.040,00	30/05/1997
500,00	02/06/1997
1.450,84	16/06/1997
287,07	17/06/1997
1.487,17	23/06/1997
(261,60)*	24/06/1997
395,80	25/06/1997
411,24	26/06/1997
1.167,43	27/06/1997
930,00	02/07/1997
4.365,81	03/07/1997
894,78	10/07/1997
2.384,09	11/07/1997
1.261,60	15/07/1997
1.226,45	17/07/1997
137,14	18/07/1997
921,93	21/07/1997
(43,50)*	22/07/1997
60,95	23/07/1997
1.000,00	29/07/1997
3.891,37	30/07/1997
1.312,20	31/07/1997
1.300,00	07/08/1997
150,00	08/08/1997
800,00	12/08/1997
979,15	13/08/1997
1.450,90	15/08/1997
1.000,00	16/08/1997
(450,00)*	18/08/1997
(1.000,00)*	19/08/1997
2.035,48	25/08/1997
300,00	26/08/1997
3.753,19	28/08/1997
2.112,11	29/08/1997

VALOR HISTÓRICO (R$)	DATA DA OCORRÊNCIA
1.000,00	01/09/1997
324,57	05/09/1997
1.400,00	15/09/1997
2.423,82	16/09/1997
689,12	17/09/1997
1.430,87	18/09/1997
258,03	19/09/1997
2.660,39	22/09/1997
865,00	23/09/1997
1.524,13	25/09/1997
4.817,53	29/09/1997
496,00	30/09/1997
1.500,00	01/10/1997
12.400,00	03/10/1997
100,00	06/10/1997
1.900,00	08/10/1997
1.490,00	09/10/1997
1.500,00	14/10/1997
1.200,00	17/10/1997
722,05	21/10/1997
(722,05)*	22/10/1997
2.000,00	28/10/1997
2.000,00	31/10/1997
2.564,56	04/11/1997
354,00	05/11/1997
1.774,09	11/11/1997
4.371,41	12/11/1997
4.800,00	17/11/1997
3.970,99	20/11/1997
3.500,00	21/11/1997
2.700,00	26/11/1997
1.130,72	02/12/1997
5.400,00	05/12/1997
4.100,00	08/12/1997
1.306,48	09/12/1997
2.400,00	12/12/1997
3.603,50	13/12/1997
2.820,07	28/01/1998
(2.000,07)*	29/01/1998
1.929,64	03/02/1998
4.092,24	05/02/1998
1.000,00	06/02/1998
(1.000,00)*	09/02/1998
1.458,79	10/02/1998
930,77	11/02/1998
1.600,00	12/02/1998
(1.600,00)*	13/02/1998
3.324,46	16/02/1998

VALOR HISTÓRICO (R$)	DATA DA OCORRÊNCIA
1.600,00	17/02/1998
679,01	18/02/1998
1.600,00	20/02/1998
(1.600,00)*	25/02/1998
1.125,00	26/02/1998
2.997,72	27/02/1998
(210,04)*	27/02/1998
2.000,00	03/03/1998
1.843,15	05/03/1998
3.120,00	06/03/1998
(645,00)*	09/03/1998
559,00	12/03/1998
(559,00)*	13/03/1998
4.337,54	16/03/1998
(600,00)*	17/03/1998
2.200,00	18/03/1998
500,00	20/03/1998
2.000,00	23/03/1998
1.000,00	25/03/1998
1.606,23	26/03/1998
1.200,00	27/03/1998
4.493,71	30/03/1998
550,00	31/03/1998
1.012,64	01/04/1998
1.600,00	06/04/1998
810,00	08/04/1998
1.027,12	13/04/1998
2.530,55	15/04/1998
5.484,91	16/04/1998
2.701,51	17/04/1998
1.681,10	20/04/1998
1.640,00	22/04/1998
313,34	23/04/1998
600,00	24/04/1998
2.012,03	27/04/1998
2.881,37	28/04/1998
2.882,17	29/04/1998
1.202,37	30/04/1998
(615,00)*	04/05/1998
1.200,00	05/05/1998
1.150,00	07/05/1998
463,23	13/05/1998
1.505,09	19/05/1998
3.059,86	20/05/1998
1.549,48	25/05/1998
2.890,56	28/05/1998
1.300,00	02/06/1998
1.650,00	09/06/1998

*Valores entre parêntesis representam crédito (computados para atualização da dívida)

9.3. aplicar ao Sr. Dilson Tadeu Maciel a multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443/1992, c/c o art. 267 do Regimento Interno, no valor de R$ 40.000,00 (quarenta mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento da referida quantia aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora a partir do dia seguinte ao do término do prazo estabelecido, até a data do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor;

9.4. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas caso não atendidas as notificações;

9.5. autorizar, desde logo, o pagamento das dívidas decorrentes em até 24 (vinte e quatro) parcelas mensais e consecutivas, caso solicitado, nos termos do art. 26 da Lei nº 8.443/1992 c/c o art. 217 do RITCU, fixando o vencimento da primeira parcela em 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, e o das demais a cada 30 (trinta) dias, devendo incidir sobre cada uma os encargos devidos, na forma prevista na legislação em vigor;

9.6. alertar o responsável de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do art. 217, § 2º, do RITCU;

9.7. declarar o responsável, Sr. Dilson Tadeu Maciel, inabilitado para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, nos termos do art. 60 da Lei nº 8.443/1992, pelo período de 5 (cinco) anos;

9.8. remeter cópia do presente Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o fundamentam, à Procuradoria da República no Estado de Mato Grosso do Sul, em conformidade com §3º, do art. 16, da Lei nº 8.443/1992, c/c o artigo 209, §6º, do RITCU, para a adoção das providências cabíveis;

9.9. dar ciência e remeter cópia do presente Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o fundamentam, à Caixa Econômica Federal; e

9.10. arquivar os presentes autos.

10. Ata n° 39/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/9/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2511-39/11-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Augusto Nardes (na Presidência), Valmir Campelo (Relator), Walton Alencar Rodrigues, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO NARDES
Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)
VALMIR CAMPELO
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE V – Plenário
TC 010.772/2011-1
Natureza: Relatório de Auditoria

Órgãos/Entidades: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - Dnit; 2º Batalhão de Engenharia de Construção - MD/CE

Interessado: Congresso Nacional

Advogado(s) constituído(s) nos autos: não há

SUMÁRIO: FISCOBRAS 2011. DNIT. 2º BEC. OBRAS DE DUPLICAÇÃO E RESTAURAÇÃO DA BR-101/NE, NO ESTADO DA PARAÍBA, ENTRE A DIVISA RN/PB E A DIVISA PB/PE, LOTES 3, 4 E 5. CONDICIONANTES DE LICENÇA DE INSTALAÇÃO NÃO ATENDIDAS. AUSÊNCIA DE LICENÇAS AMBIENTAIS DE COMPETÊNCIA ESTADUAL E LOCAL. OBRA EM ANDAMENTO COM LICENÇA PRÉVIA OU DE INSTALAÇÃO VENCIDAS. LIQUIDAÇÃO IRREGULAR DE DESPESA. SUPERFATURAMENTO DECORRENTE DE QUANTITATIVOS INADEQUADOS. QUANTITATIVOS INADEQUADOS NA PLANILHA ORÇAMENTÁRIA. PROJETO EXECUTIVO DEFICIENTE OU DESATUALIZADO. PROJETO BÁSICO/EXECUTIVO SUB OU SUPERDIMENSIONADO. § 3º DO ART. 95 DA LEI 12.309/2010 (LDO 2011). OITIVA DAS ENTIDADES RESPONSÁVEIS PELAS OBRAS E DAS EMPRESAS CONTRATADAS.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, o relatório de auditoria da 2ª Secretaria de Fiscalização de Obras – 2ª Secob, *in verbis*:

"1 - APRESENTAÇÃO

Este Relatório descreve as atividades de fiscalização desenvolvidas nas obras de duplicação e restauração da BR-101/NE, no Estado de Paraíba, entre a divisa RN/PB e a divisa PB/PE, totalizando 129,00 Km, incluindo os lotes 3, 4 e 5.

A obra como um todo prevê a restauração da pista antiga, construção da segunda pista, edificação de obras-de-arte especiais (pontes, passarelas e viadutos), restauração e melhoramento dos acessos e travessias urbanas e construção de vias laterais para o tráfego urbano. O empreendimento integra o Plano de Aceleração do Crescimento - PAC, sendo considerada ação de prioridade máxima.

A presente fiscalização foi realizada por equipe de servidores lotados na Secob-2 e na 8ª Secex.

Importância socioeconômica

A duplicação da rodovia vinha sendo uma reivindicação prioritária, uma vez que se trata de uma importante via que atende a um tráfego sempre crescente. A obra beneficiará a agroindústria canavieira, indústrias e os serviços do Estado da Paraíba, em especial, o turismo, proporcionando, também, melhor logística para os transportes regionais.

Os potenciais benefícios advindos da obra serão: a promoção da expansão econômica regional; a redução dos custos de transportes; o fomento e a ampliação da integração dos grandes centros consumidores; o incremento do potencial de turismo intra-regional, nacional e internacional e a criação de novas oportunidades de negócios.?

2 - INTRODUÇÃO

2.1 - Deliberação

Em cumprimento ao Acórdão 564/2011 - Plenário, realizou-se auditoria no Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - MT, no período compreendido entre 25/4/2011 e 17/6/2011.

2.2 - Visão geral do objeto

Apesar deste levantamento de auditoria ter por objetivo a fiscalização apenas do trecho situado no Estado da Paraíba, o empreendimento sob exame consiste na realização das obras de adequação e ampliação da capacidade da BR-101/NE, no trecho compreendido entre Natal/RN e Palmares/PE, numa extensão total de 398,9 km, englobando também a construção do Contorno de Recife/PE. A obra foi dividida em 9 (nove) lotes, sendo os recursos orçamentários alocados na LOA 2008 em 3 (três) programas de Trabalho - PT, assim distribuídos nos três Estados por onde passa a malha rodoviária:

- Rio Grande do Norte: Lotes 1 e 2 (PT nº 26.782.1459.7626.0024);
- Paraíba: Lotes 3, 4 e 5 (PT nº 26.782.1459.105T.0025); e
- Pernambuco: Lotes 6, 7, 8 e Contorno de Recife (PT nº 26.782.1459.7435.0026).

As obras pertinentes aos Lotes 1, 5 e 6 estão sendo realizadas pelos 1º, 2º, 3º e 4º Batalhões de Construção do Exército Brasileiro, por força de destaques orçamentários efetivados pelo DNIT,

mediante as Portarias DNIT/MT nºs 1476, 1475 e 1477, de 18/11/2005. Para a consecução das obras dos demais lotes, foram contratados os seguintes consórcios de empresas:

- Lote 2: Consórcio Constran/Galvão/Construcap - Contrato n.º TT-250/2006-00;
- Lote 3: Consórcio C. R. Almeida/Via Engenharia/EMSA - Contrato n.º TT-253/2006-00;
- Lote 4: Consórcio ARG/EGESA - Contrato n.º TT-251/2006-00;
- Lote 7: Consórcio Queiroz Galvão/Norberto Odebrecht/A. Gutierrez//Barbosa Mello - Contrato n.º TT-252/2006-00; e
- Lote 8: Consórcio OAS/Camargo Corrêa/Mendes Júnior - Contrato n.º TT-254/2006-00.

Para a elaboração do projeto executivo e supervisão das obras de adequação de capacidade da Rodovia BR-101/NE, foram contratadas as seguintes empresas, em face do Edital nº 82/2001:

- Lote 1: Empresa ATP - Assessoria, Tecnologia e Planejamento LTDA. - Contrato nº PG-139/2001- 00;
- Lote 2: Empresa ATP - Assessoria, Tecnologia e Planejamento LTDA. - Contrato nº PG-145/2001- 00;
- Lote 3: Empresa ASTEP Engenharia Ltda. - Contrato nº PG-137/2001-00;
- Lote 4: Empresa Magna Engenharia Ltda. - Contrato nº PG-147/2001-00;
- Lote 5: Empresa Dynatest Engenharia Ltda. - Contrato nº PG-151/2001-00;
- Lote 6: Empresa Maia Melo Engenharia Ltda. - Contrato nº PG-136/2001-00;
- Lote 7: Empresa JBR Engenharia Ltda. - Contrato nº PG-141/2001-00; e
- Lote 8: Empresa SEPLANE - Serviços de Engenharia e Planejamento do Nordeste Ltda - Contrato nº PG-140/2001-00.

Relativamente à realização dos serviços técnicos ambientais do empreendimento, foi contratada, por meio da Concorrência nº 097/2006-00, o Consórcio SKILL/STE, tendo sido firmado o Contrato nº PP-0235/2006-00, com vigência a partir de 20/10/2006.

2.3 - Objetivo e questões de auditoria

A presente auditoria teve por objeto as obras da BR-101/PB - Adequação Divisa PB/RN-Divisa PB-PE. A análise dos processos licitatórios que resultaram nos Contratos 251/2006 e 253/2006 já tinha sido efetuada em fiscalizações anteriores, não tendo sendo refeita. No lote 5, de responsabilidade do Exército Brasileiro, foram analisados alguns procedimentos licitatórios de aquisição de insumos e contratação de serviços para avaliar a sua adequabilidade. Nos lotes 3 e 4, o objetivo principal deste trabalho foi avaliar a fiscalização da obra em referência, quanto à coerência das medições em relação aos serviços executados na obra, e também nas solicitações de revisão contratual aprovadas e em andamento.

Com referência aos aspectos ambientais, que também foram objeto de análise nesta auditoria, o objetivo foi verificar o atendimento, por parte do empreendedor, das exigências impostas pela legislação no tocante ao licenciamento ambiental. No lote 5, que ainda se encontra em fase de execução, foram analisados os aspectos relacionados ao cumprimento das condicionantes da Licença Ambiental de Instalação (LI), principalmente os relativos à adoção de medidas preventivas e mitigadoras de impactos ambientais decorrentes da fase construtiva da obra. Também foi objeto de análise a existência de licenças ambientais para as áreas de apoio, bem como o prazo de validade das mesmas. Nos lotes 3 e 4, que já foram desmobilizados, o objetivo foi verificar a adoção de medidas corretivas eficazes para recuperação dos passivos ambientais resultantes da obra.

1 - O tipo do empreendimento exige licença ambiental e realizou todas as etapas para esse licenciamento?

2 - A previsão orçamentária para a execução da obra é adequada?

3 - O procedimento licitatório foi regular?

4 - A formalização do contrato atendeu aos preceitos legais e sua execução foi adequada?

5 - Os quantitativos definidos no orçamento da obra são condizentes com os quantitativos apresentados no projeto básico / executivo?

6 - Os preços dos serviços definidos no orçamento da obra são compatíveis com os valores de mercado?

2.4 - Metodologia utilizada

Para a realização deste trabalho, foram utilizadas as diretrizes do roteiro de auditoria de conformidade, as matrizes de planejamento, de procedimentos e de achados. Para responder as questões levantadas, efetuaram-se análises documentais, comparação de dados, cálculos e pesquisas em sistemas informatizados. Com o intuito de verificar o gerenciamento da construção, foram escolhidos locais para inspeção "in loco" dos serviços executados, de forma aleatória, bem como a análise dos boletins de medição. Com objetivo de avaliar o atendimento do aspecto ambiental nas obras, empregaram-se todos os procedimentos constantes no Fiscobras relativos ao tema. Além disso, verificou-se a existência de multas ambientais e os custos envolvidos no acompanhamento ambiental (serviços de gestão ambiental e programas de monitoramento). Para efeitos de observação direta, foram escolhidos locais a serem vistoriados nos três lotes, com base nos últimos Relatórios Mensais e Semestrais de Andamento produzidos pela Gestora Ambiental da BR /NE (Consórcio Skill/STE), na Planilha de Relação de Pendências Ambientais dos lotes 3, 4 e 5, e nos Informes de Não-Conformidade Ambiental (INCAs) emitidos pela Gestora Ambiental.

2.5 - Limitações

Dentre as limitações ocorridas para a fiscalização, cita-se o curto prazo para a realização dos trabalhos, que impossibilitou, por exemplo, a análise de custos dos serviços novos presentes nos aditivos, haja vista não constarem referências do Sicro2, como, também, a realização de ensaios laboratoriais.

2.6 - VRF

O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R$ **428.467.486,71.** Volume de recursos:

Lote 5 R$ 268.801.461,81 (02/2005)

Lote 3: R$ 159.666.024,90 (12/2005)

2.7 - Benefícios estimados

Entre os benefícios estimados desta fiscalização pode-se mencionar a possibilidade de recuperação aos cofres públicos da quantia de R$ 45.139.085,48.

3 - ACHADOS DE AUDITORIA

3.1 - Liquidação irregular da despesa.

3.1.1 - Tipificação do achado:

Classificação - grave com recomendação de continuidade (IG-C)

Justificativa de enquadramento (ou não) no conceito de irregularidade grave da LDO - O indício de irregularidade enquadra-se no art. 94, § 1º, inciso IV, alínea "a" da Lei nº 12.309/2010 (LDO 2011), haja vista a materialidade do possível dano ao erário decorrente da aquisição de insumos acima dos valores

necessários à obra. Entretanto, devido ao seu avançado estágio de execução (69% executado nos serviços executados diretamente pelo 2º BEC), avalia-se que os danos causados pela interrupção do fluxo financeiro ao empreendimento podem ser maiores do que seus possíveis benefícios.

3.1.2 - Situação encontrada:

O achado de auditoria relata o descompasso entre execução física e financeira do empreendimento gerido pelo 2º BEC. Na presente fiscalização, evidenciou-se uma diferença que pode alcançar R$ 39.993.211,95 (diversas datas base) entre os pagamentos obtidos por meio do SIAFI e o quantitativo de insumos necessários à obra conforme serviços medidos pelo DNIT, (tabela 1).

O valor dessa diferença foi obtido pelo cotejamento de duas fontes de dados: curva ABC de insumos referente aos serviços medidos pelo DNIT e dados do SIAFI referente às aquisições de insumos pela unidade militar dentro do plano de trabalho da obra da BR 101/PB.

A curva ABC de insumos foi obtida com auxílio do software COMPOR 90, utilizado pelo sistema de Obras de Cooperação do Exército para orçamentação de seus empreendimentos. Para alimentar o sistema, a equipe de auditoria demandou aos técnicos do 2º BEC que inserissem os serviços medidos pelo DNIT até abril de 2011, excluindo os serviços terceirizados pela organização militar.

Assim, pôde-se obter a curva ABC de insumos que deveriam ser adquiridos pelo 2º BEC para o desenvolvimento da obra até a data de abril de 2011. Os quantitativos de insumos obtidos pelo software já levam em consideração os coeficientes das composições de serviços já adaptados à realidade do Exército, a exemplo das operações de escavação carga e transporte que apresentam produtividade de 63% em relação ao Sicro2.

Por outro lado, dados obtidos do Siafi gerencial, referente ao plano de trabalho da obra e a UG executora 2º BEC possibilitaram verificar o quantitativo de insumos liquidados e pagos pela Organização Militar.

Dessa forma a equipe de auditoria realizou a análise dos principais itens da curva ABC de insumos: diesel, brita, cimento, areia, manutenção e locação de equipamentos, encontrando diferença que pode alcançar R$ 39.993.211,95 (diversas datas base) entre os insumos necessários à obra e aqueles adquiridos pelo 2º BEC até a medição de abril de 2011.

3.1.2.1 Brita

Na obra de duplicação da BR 101/PB a cargo do 2º BEC adquiriu-se 63% a mais de brita do que seria necessário até a medição de abril de 2011. Frise-se que este percentual correspondente ao volume de material não se encontra em estoque conforme constatado pela equipe de auditoria e dados fornecidos pela unidade militar. Ou seja, não foi informado o local de sua utilização deste percentual adquirido a maior. A liquidação irregular de brita alcança R$ 7.120.264,79 (diversas datas base) visto existirem diversos procedimentos licitatórios para a aquisição de tal insumo em todos os anos de obra.

3.1.2.2 Manutenção e Locação de máquinas e equipamentos

Estes dois itens estão relacionados entre si, pois no caso de equipamentos locados, a manutenção fica a cargo do locador, isentando o locatário de tais custos. Assim, quanto mais equipamentos locados, menores os custos de manutenção.

Como forma de melhor elucidar o achado, há de se considerar dois casos: toda obra executada com equipamento pertencente à unidade militar e toda a obra executada com máquinas alugadas.

No primeiro caso, de acordo com a tabela 1, constata-se que o 2º BEC realizou gastos com manutenção que superam 155% do necessário à obra até a medição de abril de 2011. Já no segundo caso, verifica-se o aluguel de máquinas em valor 14% superior ao previsto.

Não obstante, o sistema SIAFI indica ainda a aquisição de R$ 26.025.460,26 em máquinas e equipamentos pelo 2º BEC, já excluídas as parcelas destinadas ao fundo de reequipamento do Exército.

Este valor é superior em 304% o custo de depreciação (R$ 6.434.031,15, data-base 02/2005) dos equipamentos necessários à execução da obra até a medição de maio de 2011, conforme dados extraídos do sistema COMPOR 90. Ou seja, adquiriram-se equipamentos em quantidade suficiente para se executar a obra até a citada medição, não tendo sido demonstrada a necessidade de locação de equipamentos.

Dessa forma, conclui-se que para a execução da obra até a medição de abril de 2011, executou-se gastos com manutenção e locação de equipamentos acima do necessário à obra. De acordo com os dados citados no parágrafo anterior estima-se o possível dano entre R$ 30.564.572,69 (considerando que não houve aluguel de máquinas) e R$ 19.537.160,99 (considerando que toda a obra foi executada com máquinas alugadas), conforme tabela 1. Relevante ressaltar que no processo 008.225/2010-9 relataram-se indícios de descompasso entre as locações de equipamentos/gastos de manutenção com a evolução física da obra, sendo tais indícios detalhados e calculados no presente achado.

3.1.2.3 Insumos cimento e areia

Estes materiais apresentaram diferença entre quantitativo necessário à obra e adquiridos de 10 e 14% respectivamente. Frise-se que estes percentuais não se encontram em estoque conforme constatado pela equipe de auditoria e dados fornecidos pela unidade militar. Apesar dos valores não serem muito altos como no caso da brita, deve-se proceder a oitiva dos responsáveis por uma possível diferença que alcança R$ 1.045.628,13 no caso do cimento e R$ 1.262.746,33 para a areia, em diversas datas base conforme tabela 1.

3.1.3 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

(IG-C) - Convênio Destaque Orçamentário, sem número, efetuado pelo DNIT em favor do 2 º B E Cnst para execução das obras de readequação/duplicação da BR-101/PB - Trecho Div. RN/PB - Div. PB/PE - Lote 5, Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - MT.

3.1.4 - Causas da ocorrência do achado:

Deficiências de controles - Deficiências de controles e fiscalização por parte do 2º BEC, 1º GptE e DOC

3.1.5 - Critérios:

Lei 4320/1964, art. 62; art. 63

3.1.6 - Evidências:

26. medição do DNIT abr-2011.

Composições de serviço utilizadas no software COMPOR 90.

Curva ABC dos serviços medidos até abril de 2011, inclusive terceirizados.

Curva ABC dos serviços terceirizados pelo 2 BEC medidos até abril de 2011.

Empenhos e pagamentos durante o periodo de 2005 a abril 2011 - Empenhos e pagamentos durante o período de 2005 a abril 2011.

Memoria de calculo do possível dano ao erário - Memória de cálculo do possível dano ao erário.

OOG - orçamento por objeto de gasto maio de 2011.

Planilha orçamentaria dos serviços medidos pelo DNIT - software COMPOR 90 - Planilha orçamentária dos serviços medidos pelo DNIT - software COMPOR 90.

Planilha dos serviços medidos relativo aos serviços terceirizados pelo 2 BEC - COMPOR 90.

Apropriação de insumos do 2º BEC - Apropriação e estoques de insumos do 2º BEC em maio de 2011.

3.1.7 - Conclusão da equipe:

A verificação efetuada pela equipe de auditoria no tocante à coerência das quantidades de insumos adquiridos para a execução da obra constatou uma diferença que varia de R$ 28.965.800,25 a R$ 39.993.211,95 (diversas datas base) entre os pagamentos obtidos por meio do SIAFI e os insumos necessários à execução da obra conforme medições realizadas pelo DNIT. Em outras palavras, o volume de insumos (brita, areia, cimento, aluguel de máquinas e manutenção) adquiridos pelo 2º BEC podem alcançar R$ 39 milhões acima das expectativas de consumo desses materiais, proporcionalmente ao volume de serviços medidos pelo DNIT.

Em resumo:

- aquisição de 453.296,43 m³ de brita contra 263.766,27 m³ necessários de acordo com as medições do DNIT. Considerando a existência de apenas 23.827,00 m³ em estoque, conclui-se pela liquidação irregular de 63% da brita necessária a obra;

- aquisição de 695.432,17 m³ de areia contra 607.211,48 m³ necessários de acordo com as medições do DNIT. Considerando a existência de apenas 1.434,00 m³ em estoque, conclui-se pela liquidação irregular de 14% da areia necessária a obra;

- aquisição de 38.682,98 ton de cimento contra 34.949,54 ton necessárias de acordo com as medições do DNIT. Considerando a existência de apenas 99 ton em estoque, conclui-se pela liquidação irregular de 10% do cimento necessário a obra;

- gastos de R$ 17.027.286,23 (diversas datas - base) com manutenção, contra R$ 6.679.902,70 (02/2005) necessários, coerentemente com as medições do DNIT (155% a mais caso não houvesse equipamentos alugados);

- gastos de R$ 20.217.189,16 (diversas datas - base) com aluguel de máquinas e equipamentos, contra R$ 17.707.314,40 (02/2005) necessários, consoante com as medições do DNIT (14% a mais caso toda a obra fosse executada com equipamentos alugados);

Merece destaque o fato de que os indícios de irregularidades constatados na BR 101/PB estão alinhados com aqueles observados na BR 101/RN no lote 1 de responsabilidade do 1º BEC, relatado no TC 005.901/2011-1 e na BR 101/PE, lote 6 a cargo do 3º BEC, TC 012.997/2011-0.

Especialmente no caso da brita, verifica-se que o quantitativo adquirido acima do necessário à obra no 1º BEC, BR 101/RN, é de 104%, no 2º BEC, BR 101/PB, 63% e no 3º BEC 25%. Outro dado consolidado relevante diz respeito à participação dos fornecedores de brita nos três lotes geridos pelo Exército: no Estado do Rio Grande do Norte, 100% dos pagamentos por fornecimento de brita estão a cargo da Pedreira Potiguar; na Paraíba, 54% e em Pernambuco 12%.

Dessa forma, há indícios de que haja ligação direta entre o descompasso na aquisição de brita nos lotes a cargo do Exército e a Pedreira Potiguar, que foi objeto de várias denúncias no lote 1, conforme relatado no TC 005.901/2011-1.

Verifica-se situação similar nos lotes 1, 5 e 6 da BR 101/NE a cargo do Exército quanto aos gastos com manutenção, aluguel de equipamentos, cimento e areia.

Pelo exposto, constata-se a recorrência das irregularidades nas três unidades militares subordinadas ao 1º Grupamento de Engenharia de Construção (1º GptE), que além de realizar procedimentos administrativos afetos à BR 101/NE (como por exemplo licitação para aquisição de brita para o 1º, 2º e 3º BEC por meio de pregão presencial), possui corpo técnico de engenheiros com atribuição exclusiva para coordenação, fiscalização, controle e acompanhamento das obras de suas unidades subordinadas.

Do mesmo modo, a Diretoria de Obras de Cooperação (DOC) possui atribuições de inspecionar, supervisionar, orientar tecnicamente e controlar os Grupamentos de Engenharia de Construção e BECs.

Assim, propõe-se a oitiva do 1º GptE bem como da DOC quanto às falhas graves e recorrentes na fiscalização de suas unidades subordinadas que criaram condições para a ocorrência dos indícios de irregularidades que podem atingir valores superiores a 60 milhões para os 3 lotes da BR 101/NE a cargo do Exército, conforme relatado nos processos 010.772/2011-1, 005.901/2011-1 e 012.997/2011-0. Faz-se necessário ainda ouvir o 2º BEC quanto aos indícios de irregularidades apontados.

3.2 - Superfaturamento decorrente de quantitativo inadequado.

3.2.1 - Tipificação do achado:

Classificação - grave com recomendação de continuidade (IG-C)

Justificativa de enquadramento (ou não) no conceito de irregularidade grave da LDO - O indício de irregularidade não se enquadra no art. 94, § 1º, inciso IV, alínea "a" da Lei nº 12.309/2010 (LDO 2011) devido à sua baixa materialidade.

3.2.2 - Situação encontrada:

Identificaram-se falhas nos controles de quantidade de material betuminoso repassados pelo DNIT ao 2º Batalhão de Engenharia de Construção e ao Consórcio C. R. Almeida/Via/Emsa, responsáveis pela execução dos Lotes 5 e 3 da BR-101/PB respectivamente, o que acarretou a entrega em excesso de 1.304,05 toneladas de CAP-50/70 (Cimento Asfáltico de Petróleo) e 336,97 toneladas de ADP CM-30 (Asfalto Diluído de Petróleo) em favor do Batalhão e 134,269 toneladas de CM-30 ao Consórcio. Multiplicando esse quantitativo pelo preço unitário do material betuminoso no Contrato TT 228/2009 do DNIT com a Petrobras, chega-se ao montante de R$ 2.149.295,85 (data-base 11/05/2009).

As obras da BR-101/NE foram licitadas ou repassadas ao Exército em 2005/2006 com aquisição de materiais betuminosos presentes nas planilhas orçamentárias dos projetos. Posteriormente, verificou-se, nas planilhas orçamentárias das empresas vencedoras e dos Batalhões, que os preços desses insumos, bastante representativos no valor da obra, estavam majorados em até 60% se comparados aos do contrato vigente entre o DNIT e a Petrobras (Contrato TT-045/2003).

Assim, em 2007, o Tribunal proferiu o Acórdão 2649/2007 - Plenário, que decidiu:

"9.3. determinar ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT que:

9.3.1. [...] adote as medidas cabíveis para que o fornecimento de material betuminoso (CAP e ADP), em todas as licitações futuras ou em andamento sem entrega das propostas, se dê por meio do acordo comercial firmado com a Petrobras (Contrato TT-045/2003-00); (Nova redação dada pelo AC-1077-22/08-P.)

9.3.2. adote as providências necessárias para que o Contrato TT-045/2003-00, ou outro que vier a substituí-lo, tenha capacidade para suportar a demanda por CAP e ADP de todas as obras executadas pelo DNIT, diretamente ou por delegação; (Nova redação dada pelo AC-1077-22/08-P.)"

Em virtude disso, o DNIT aditou as avenças, suprimindo a maior parte desses insumos dos contratos e também dos planos de trabalho das obras delegadas. Dessa forma, o fornecimento da maior parte desses materiais para as obras ficou a cargo do DNIT.

Solicitados os controles de entrega de CAP e de Asfalto Diluído ao DNIT, e comparando com os volumes medidos pelo DNIT no Plano de Trabalho do Batalhão, verificou-se que os volumes liberados superam em até 90% os volumes atestados nas medições.

Para aferição do teor de CAP (Cimento Asfáltico de Petróleo) na composição do CBUQ (Concreto Betuminoso Usinado a Quente) e da quantidade de CM-30 utilizada no serviço de imprimação, a equipe utilizou-se dos resultados dos ensaios de estabilidade Marshall realizados nas amostras de CBUQ e a taxa de ligante de projeto utilizada no serviço de imprimação.

EXCESSO DE MATERIAL BETUMINOSO (CAP e CM-30) ENTREGUE AO 2º BATALHÃO DE ENGENHARIA DE CONSTRUÇÃO

O relatório de controle apresentado pelo DNIT informa que até março de 2011 foram fornecidas 6.179,10 toneladas de CAP e 729,48 toneladas de CM-30 dos Contratos da Petrobras.

Nos ensaios e traços apresentados pelo Batalhão e analisados pela equipe, a taxa de CAP utilizada para o CBUQ foi de no máximo 5,3% e a média de Asfalto Diluído utilizada para a imprimação de 1,1kg/m².

Multiplicando os quantitativos de CBUQ e imprimação medidos até abril de 2011 pela taxa de aplicação dos ensaios, constata-se que o volume consumido é inferior, em 1.304,05 toneladas de CAP e 336,97 toneladas de Asfalto Diluído, aos volumes entregues pelo DNIT até o mês de maio de 2011. O valor desse descompasso chega à R$ 1.924.548,86.

EXCESSO DE MATERIAL BETUMINOSO (CM-30) ENTREGUE AO CONSÓRCIO C.R. ALMEIDA/VIA/EMSA (LOTE 3)

O relatório de controle apresentado pelo DNIT informa que até maio de 2011 foram fornecidas pelo DNIT ou adquiridos pelo Consórcio 598,735 toneladas de CM-30.

Nos documentos do Lote 3 analisados pela equipe de auditoria, verifica-se a taxa de Asfalto Diluído utilizada para a imprimação de 1,1kg/m².

Multiplicando os quantitativos de imprimação medidos até a 49º medição realizada pelo DNIT pela taxa de aplicação utilizada, constata-se que o volume consumido é inferior em 134,269 toneladas de CM-30 aos volumes entregues pelo DNIT ou adquiridos pelo Consórcio. O custo dessa quantidade de CM-30 entregue a maior chega à R$ 224.746,99.

3.2.3 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

(IG-C) - Contrato TT-253/2006-00, 20/10/2006, obras de adequação da BR-101/NE, no subtrecho compreendido entre a Div. RN/PB e a Entr. PB-041 - Lote 3, Consórcio C. R. Almeida/ Via Engenharia/Emsa.

Estimativa do valor potencial de prejuízo ao erário: 224.746,99

(IG-C) - Convênio Destaque Orçamentário, sem número, efetuado pelo DNIT em favor do 2 º B E Cnst para execução das obras de readequação/duplicação da BR-101/PB - Trecho Div. RN/PB - Div. PB/PE - Lote 5, Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - MT.

Estimativa do valor potencial de prejuízo ao erário: 1.924.548,86

3.2.4 - Causas da ocorrência do achado:

Deficiências de controles - Deficiências de controles e fiscalização por parte do 2º BEC, 1º GptE e Dnit

3.2.5 - Critérios:

Acórdão 2649/2007, TCU-Plenário

Decisão 1332/2002, TCU-Plenário

Lei 8666/1993, art. 3º; art. 6º, inciso IX; art. 6º, inciso X; art. 7º, § 2º, inciso II; art. 7º, § 4º; art. 12; art. 40, § 2º, inciso II; art. 55, inciso II; art. 55, inciso III; art. 55, inciso XI; art. 65, § 3º; art. 65, inciso I, alínea b

Lei 10934/2004, art. 105, § 1º; art. 105, caput

Lei 11178/2005, art. 112, § 1º; art. 112, caput

Lei 11439/2006, art. 115, § 1º; art. 115, caput

Lei 11514/2007, art. 115, § 1º; art. 115, caput

3.2.6 - Evidências:

Diferença existente entre o material entregue x consumido Lote 3.

Diferença existente entre o material betuminoso entregue x consumido Lote 5.

26 º MEDIÇÃO ABR-2011 2º BEC.

49 rel_acum_medicao Lote 3 Contr 253_2006 - 49º relatório acumulado de medição - Lote 3 Contr 253_2006.

Taxa de Aplicação de CM-30 na imprimação Lote 3.

Taxa de Aplicação de CM-30 na imprimação Lote 5.

Taxa de Aplicação de CAP 50-70 no CBUQ do Lote 5.

Diferença existente entre o material entregue x consumido nos Lotes 3 e 5.

MATERIAIS BETUMINOS REPASSADOS PELO DNIT- BR-101_PB.

3.2.7 - Conclusão da equipe:

O DNIT liberou quantitativos de materiais betuminosos (CAP e ADP) bem superiores aos efetivamente consumidos, se comparados aos serviços de CBUQ e imprimação medidos nas obras do Lote 3 e 5 da BR-101/PB. Tal fato contraria o disposto nos arts. 62 e 63 da Lei 8666/93.

Dessa forma, deve-se promover à oitiva do DNIT e do 2º BEC, bem como do Consórcio CR Almeida/Via/Emsa por ter repassado ou recebido CAP e CM-30 em quantitativo superior aos atestados nas obras da BR-101/PB.

3.3 - Projeto executivo deficiente ou desatualizado.

3.3.1 - Tipificação do achado:

Classificação - grave com recomendação de continuidade (IG-C)

Justificativa de enquadramento (ou não) no conceito de irregularidade grave da LDO - O indício de irregularidade não se enquadra no art. 94, § 1º, inciso IV, alínea "a" da Lei nº 12.309/2010 (LDO 2011), devido a sua baixa materialidade frente ao valor da obra.

3.3.2 - Situação encontrada:

A equipe de auditoria em visita ao lote 5, executado pelo 2º BEC, constatou o rompimento de um corpo de aterro entre as estacas 342 a 347. Para sua reconstrução serão necessários R$ 831.754,36 (02/2005) conforme projeto executado pela projetista e supervisora da obra, Dynatest.

O rompimento do talude motivou a abertura do processo 50613.000825/2010-74 localizado na superintendência regional do DNIT no Estado da Paraíba. Consta da peça administrativa estudo realizado pela projetista e supervisora Dynatest Engenharia Ltda, contendo sondagens do tipo SPT que mostram o perfil do solo no eixo da pista nova, (FS-01 – E 344+10).

Analisando-se os boletins de sondagem, verifica-se que o aterro foi executado diretamente sobre um solo classificado como argila muito mole a mole (classificação A-6). Por outro lado, consultando o projeto de autoria da empresa Dynatest, utilizado pelo 2º BEC na execução do corpo de aterro, constata-se indicação de sondagem na estaca 345, a 10 metros do furo FS-01. O estudo mostra a presença de solo formado por pedregulho/areia (classificação A-2-4).

Dessa forma, há indícios de que houve falha de projeto, que caracterizou o solo sob o aterro como solo pedregulhoso/arenoso (classificação A-2-4), totalmente diferente daquele verificado no aterro rompido conforme fotos e boletins de sondagem.

Cumpre ressaltar, ainda, a conclusão do estudo realizado pela empresa Geoprojetos, acostada aos autos do processo 50613.000825/2010-74/DNIT: "O presente relato mostra que o 2º BEC executou as obras do trecho em questão em obediência ao projeto e suas alterações. A mais provável causa da ruptura foi a presença, não detectada por insuficiência de investigações na fase de projeto, de materiais de baixa resistência, na fundação do aterro."

Por fim, verifica-se o descumprimento do item 3.2.4 da IS-206, diretrizes básicas para elaboração de estudos e projetos rodoviários do DNIT, relativo a estudos de fundação dos aterros. A norma exige que para aterros como o tratado neste achado, ou seja, altura superior a doze metros e próximo a bolsão de solo mole (ponte sobre o rio preto) há a necessidade de execução de sondagens do tipo SPT, que não foram feitas.

3.3.3 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

(IG-C) - Convênio Destaque Orçamentário, sem número, efetuado pelo DNIT em favor do 2 º B E Cnst para execução das obras de readequação/duplicação da BR-101/PB - Trecho Div. RN/PB - Div. PB/PE - Lote 5, Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - MT.

Estimativa do valor potencial de prejuízo ao erário: 831.754,36

3.3.4 - Causas da ocorrência do achado:

Deficiência no projeto executivo

3.3.5 - Critérios:

Lei 8666/1993, art. 6º, inciso X

3.3.6 - Evidências:

Geometrico330-350 - Projeto executivo geométrico utilizado na execução do aterro rompido.

Processo 50613 - Processo 50613.000825/2010-74.

Sondagem SPT - Aterro Lote 5 - Concresolo.

Aprovação de Projeto do Lote 5.

3.3.7 - Conclusão da equipe:

Os documentos acostados ao processo 50613.000825/2010-74/DNIT juntamente com o projeto executivo utilizado na execução do aterro levam a crer na possibilidade de falha no projeto executivo, que culminou no rompimento do aterro.

As falhas não ficaram restritas apenas à falta de estudos (sondagens SPT no local do aterro), mas também a divergência entre as sondagens a trado (1 m de profundidade) constante do projeto executivo e as sondagens SPT após a ruptura do aterro. Frise-se que embora tenham sido efetuadas praticamente no mesmo local, a primeira indicou a presença de solo pedregulhoso/arenoso (solo A-2-4) e a segunda, solo mole a muito mole.

Assim, faz-se necessário a oitiva da projetista e do DNIT por aprovar o projeto deficiente.

3.4 - Projeto básico/executivo sub ou superdimensionado.

3.4.1 - Tipificação do achado:

Classificação - grave com recomendação de continuidade (IG-C)

Justificativa de enquadramento (ou não) no conceito de irregularidade grave da LDO - O indício de irregularidade não se enquadra quanto ao critério de materialidade nos termos do art. 94, § 1º, inciso IV, alínea "a" da Lei nº 12.309/2010 (LDO 2011).

3.4.2 - Situação encontrada:

Em visita às obras do Lote 3 da BR-101/PB, verificou-se que a solução projetada e executada no entorno da estaca 960 para resolver o processo erosivo foi inadequada, pois os diques de pedra argamassada romperam com o fluxo de água da estação chuvosa. Para solucionar o ocorrido, a empresa Supervisora projetou um canal trapezoidal em concreto ciclópico com custo estimado de R$ 1.426.421,28.

Anteriormente, conforme consta na 49ª Medição Provisória, observa-se que já foram pagos em serviços de recuperação de passivo ambiental R$ 1.077.680,87 a preços inicias, incluindo os diques de proteção, enrocamentos de pedra, plantio de capim, dentre outros (estacas 960 a 974).

Aponta-se uma possível irregularidade em razão de não constarem nos documentos da 4ª Revisão de Projeto em Fase de Obras, em estudo no DNIT, procedimentos que apurem a causa e a responsabilidade da projetista ou construtora no projeto e/ou execução do dique que rompeu.

A Lei nº 10406/2002 (Código Civil) é clara quanto à responsabilidade da contratada (projetista e/ou construtora) em reparar o dano, visto que o serviço objeto do colapso foi pago pelo DNIT. Adequado transcrever três artigos desta lei:

"Art. 618. Nos contratos de empreitada de edifícios ou outras construções consideráveis, o empreiteiro de materiais e execução responderá, durante o prazo irredutível de cinco anos, pela solidez e segurança do trabalho, assim em razão dos materiais, como do solo.

Art. 927. Aquele que, por ato ilícito (arts. 186 e 187), causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo.

Art. 186. Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito."

Assim, o ônus em reparar o erro cabe a quem deu causa, ou seja, se a obra foi mal projeta ou mal executada, a responsabilidade em reparar o erro é de quem o cometeu.

3.4.3 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

(IG-C) - Contrato 137/2001-00, serviços de elaboração de projeto executivo de adequação de capacidade e supervisão de obras, da Rodovia BR-101/PB, no trecho compreendido entre a Div. RN/PB - Entr. PB-041 (Mamanguape) - Lote 3, Astep Engenharia Ltda.

(IG-C) - Contrato TT-253/2006-00, 20/10/2006, obras de adequação da BR-101/NE, no subtrecho compreendido entre a Div. RN/PB e a Entr. PB-041 - Lote 3, Consórcio C. R. Almeida/ Via Engenharia/Emsa.

3.4.4 - Causas da ocorrência do achado:

Projeto e/ou execução deficiente.

3.4.5 - Critérios:

Lei 8666/1993, art. 6º, inciso IX; art. 7º, § 4º; art. 12

Lei 10406/2002, art. 618, caput ; art. 927, caput

3.4.6 - Evidências:

Parecer Tecnico 4ª RPFO - TT253-06 - Parecer Técnico 4ª RPFO - TT253-06.

Medição de Serviços do Passivo Ambiental - Vossoroca - Medição de Serviços do Passivo Ambiental - Voçoroca.

Projeto da solução de alvenaria de pedra argamassada.

Fotos do rompimento da solução de Pedra Argamassada.

Orcamento_Canal - Orcamento do Canal trapezoidal em concreto ciclópico.

3.4.7 - Conclusão da equipe:

As fotos presentes nos autos e o projeto do canal de concreto ciclópico acostado na 4ª Revisão de Projeto em Fase de Obra do Lote 3 demonstram que a solução anteriormente projetada e executada na voçoroca da estaca 960 não funcionou, entrando em colapso, evidenciando a possível falha no projeto e/ou execução dessas obras.

Assim, faz-se necessária a realização de oitiva da empresa projetista/supervisora, consórcio executor e do DNIT.

3.5 - Ausência de licenças ambientais de âmbito estadual e local.

3.5.1 - Tipificação do achado:

Classificação - grave com recomendação de continuidade (IG-C)

Justificativa de enquadramento (ou não) no conceito de irregularidade grave da LDO - Mesmo que se considere grave a intervenção no meio ambiente sem licença ambiental, tendo em vista o flagrante descumprimento da lei ambiental, deixa-se de recomendar a paralisação da obra por esse motivo, tendo em vista que a materialidade do fato apontado não se apresenta suficiente para a adoção de tal medida.

3.5.2 - Situação encontrada:

Descumprimento de normas ambientais por parte do 2º BEC no que diz respeito à ausência do necessário licenciamento ambiental para área de apoio, ao detectar o uso de área particular para fins de bota-fora pelo 2º BEC, sem a obtenção da respectiva licença ambiental, incorrendo em crime ambiental, de acordo com o art. 60 da Lei 9.605/1998.

Contrariando as disposições contidas na legislação ambiental, as quais determinam que o empreendimento cuja atividade tenha características potencialmente poluidoras só pode atuar mediante a posse de licença ambiental, observou-se que o 2º Batalhão de Engenharia de Construção – 2º BEC utilizou-se de área de propriedade particular para dispensa de resíduos sólidos (bota-fora), sem exigir do proprietário a comprovação de que possuía licença ambiental com vistas a permitir a utilização da área para esse fim.

O uso do bota-fora sem licença ambiental vem ocorrendo, pelo menos, desde março de 2011, segundo apontado no Informe de não Conformidade Ambiental (INCA-LT5-015/11). O proprietário do terreno informou a deposição de cerca de 2.000 caçambas de resíduos no local e acrescentou que estaria à disposição do 2º BEC para continuidade da parceria.

3.5.3 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

(IG-C) - Convênio Destaque Orçamentário, sem número, efetuado pelo DNIT em favor do 2 º B E Cnst para execução das obras de readequação/duplicação da BR-101/PB - Trecho Div. RN/PB - Div. PB/PE - Lote 5, Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - MT.

3.5.4 - Causas da ocorrência do achado:

Infringência à legislação ambiental - O 2º BEC dispõe de acompanhamento por parte da Gestora Ambiental, contratada pelo DNIT para acompanhar a execução das obras da BR 101/NE, com vistas a orientar as construtoras quanto ao atendimento das exigências decorrentes da legislação ambiental. Dessa maneira, o fato de o 2º BEC fazer uso de área particular para dispensa de resíduos de obras realizadas no lote 5, sem licença ambiental, configura irregularidade devido ao descumprimento da legislação ambiental. Não há que se questionar o desconhecimento do fato, uma vez que o 2º BEC foi alertado pela Gestora Ambiental sobre o descumprimento de lei ambiental, conforme Informe de não Conformidade Ambiental INCA-LT5-015/11, e, mesmo assim, o Batalhão seguiu fazendo uso da área sem exigir do proprietário do terreno a Licença Ambiental do bota-fora.

3.5.5 - Efeitos/Conseqüências do achado:

Risco de incorrer em Crime Ambiental pelo exercício de atividade potencialmente poluidora sem Licença Ambiental (efeito potencial) - A ausência das licenças ambientais relativas a cada fase do empreendimento pode configurar irregularidade grave perante o Tribunal de Contas da União (itens

9.2.3.1 e 9.2.3.2 do Acórdão 516/2003-TCU-Plenário). A consequência direta seria a interrupção do repasse de recursos federais para custear a obra pública. ?

Além disso, de acordo com a Lei 9.605/1998, construir, reformar, ampliar, instalar ou fazer funcionar, em qualquer parte do território nacional, estabelecimentos, obras ou serviços potencialmente poluidores, sem licença ou autorização dos órgãos ambientais competentes, ou contrariando as normas legais e regulamentares pertinentes é passível de pena de detenção de um a seis meses ou multa ou ambas as penas cumulativamente.?

Ademais, há que se considerar os possíveis prejuízos gerados ao meio ambiente em decorrência dessa má intervenção. Isso porque, além de se constatar a possibilidade de contaminação do solo, devido aos diversos tipos de resíduos depositados na área (material excedente de cortes, solo mole, concreto, asfalto, entre outros). O agravante de o terreno em questão ser localizado às margens de um curso d'água, em terreno de várzea, aumenta os riscos de contaminação da água da bacia alimentada pelo riacho e assoreamento de rios locais, por meio do carreamento de partículas.?

Convém destacar que o surgimento de erosões e consequentes assoreamentos prejudica a própria área, além de impactar as propriedades circunvizinhas, provocando perdas de pastagens e áreas agricultáveis.?

Deve-se levar em conta também os possíveis custos ao erário, caso ocorra uma intervenção do Ministério Público impondo ao 2º BEC a recuperação ambiental da área, tendo em vista o uso irregular do terreno, principalmente levando em conta características ambientais da região, as quais aumentam a gravidade do uso irregular.?

Vale lembrar que, no caso da BR 101/NE, lote 5, o trecho da rodovia se situa em área de Mata Atlântica e as intervenções na região são reguladas pela Lei 11.428/2006, normativo que assegura ao bioma a qualidade de patrimônio nacional, estabelece em seu art. 42 que a ação ou omissão das pessoas físicas ou jurídicas que importem inobservância aos preceitos da Lei e a seus regulamentos ou resultem em dano à flora, à fauna e aos demais atributos naturais sujeitam os infratores às sanções previstas em lei, em especial as dispostas na Lei 9.605/1998. ?

Além disso, o legislador acresceu à Lei 9.605/1998 o art. 38-A que prevê: "Destruir ou danificar vegetação primária ou secundária, em estágio avançado ou médio de regeneração, do Bioma Mata Atlântica, ou utilizá-la com infringência das normas de proteção: Pena - detenção, de 1 (um) a 3 (três) anos, ou multa, ou ambas as penas cumulativamente".

3.5.6 - Critérios:

Acórdão 1846/2003, item 9.1, TCU, Plenário
Acórdão 516/2003, item 9.2.3.2, Tribunal de Contas da União, Plenário
Acórdão 516/2003, item 9.2.3.1, Tribunal de Contas da União, Plenário
Constituição Federal, art. 225
Lei 6938/1981, art. 10; art. 14
Lei 9605/1998, art. 38; art. 54
Resolução 1/1986, CONAMA, art. 1º
Resolução 237/1997, CONAMA, art. 18, inciso II; art. 19, inciso I

3.5.7 - Evidências:

Resposta Ofício de Requisição nº 8 - 2º BEC - Resposta Ofício de Requisição nº 8.

Informes de Não Conformidade Ambiental (INCAs) emitidos pela Gestora Ambiental (Consórcio Skill/STE).

Bota-fora - Fotos do Bota-fora Km 85 do Lote 5.

3.5.8 - Conclusão da equipe:

A Lei 6.938/1981, em seu art. 10 estabelece que a construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva ou potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento.

Essa mesma Lei prevê em seu art. 14 que o não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção dos inconvenientes e danos causados pela degradação da qualidade ambiental sujeitará os transgressores à aplicação de penalidades.

Além disso, essa mesma Lei determina que o poluidor será obrigado a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade independentemente da existência de culpa e ainda prevê que o Ministério Público da União e dos Estados terá legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal, por danos causados ao meio ambiente.

Por sua vez, a Resolução Conama 01/1986, considera ser impacto ambiental qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetam a saúde, a segurança, o bem-estar da população, a biota, as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente e a qualidade dos recursos ambientais.

O licenciamento ambiental apresenta-se como instrumento regulador da intervenção humana no meio ambiente e a execução de atividade poluidora sem licença ambiental é considerada crime, de acordo com a Lei 9.605/1998.

Segundo informou o coordenador setorial da Gestora Ambiental, Eng. Marcos Mazzotti, após emissão dos INCAs tais documentos são encaminhados ao DNIT e às construtoras para ciência das impropriedades e adoção das providências necessárias e, caso não atendidos, as irregularidades são informadas nos relatórios de acompanhamento, ao quais são elaborados mensalmente.

Verificou-se que a Gestora Ambiental atuou a contento, ao comunicar o 2º BEC a respeito da irregularidade no uso do bota-fora em comento, conforme mostra o Informe de Não Conformidade Ambiental –INCA-LT5-015/11, de 28/3/2011. Apesar disso, o Batalhão ignorou tal orientação e seguiu utilizando a área de forma irregular, conforme constatado por ocasião da visita de campo.

No que se refere à obrigação de requerer a licença ambiental, apesar de neste caso caber ao proprietário da área, tal condição não isenta o 2º BEC da responsabilidade de exigir do particular a regularidade da situação do terreno para a utilização como bota-fora, sob o risco de incorrer em corresponsabilidade pelo crime ambiental resultante da intervenção no meio ambiente sem licenciamento ambiental, conforme dispõe a legislação correlata.

Convém lembrar que o DNIT poderá ser chamado a responder pela irregularidade tendo em vista a responsabilidade de fiscalizar a correta aplicação dos recursos por ele repassados por meio do Convênio.

Dessa maneira, propõe-se determinar ao DNIT que encaminhe ao TCU, no prazo de 30 dias, Plano de Ação apresentado as medidas que serão adotadas para correção da irregularidade referente à ausência de licença ambiental do bota-fora localizado nas imediações da estaca 562, do lote 5, da BR 101/NE, indicando o responsável pela ação e o prazo em que será executada.

3.6 - Quantitativos inadequados na planilha orçamentária.

3.6.1 - Tipificação do achado:

Classificação - outras irregularidades (OI)

Justificativa de enquadramento (ou não) no conceito de irregularidade grave da LDO - O indício de irregularidade não se enquadra no art. 94, § 1º, inciso IV, alínea "a" da Lei nº 12.309/2010 (LDO 2011) devido à sua baixa materialidade.

3.6.2 - Situação encontrada:

Na proposta de 4ª Revisão de Projeto em Fase de Obras, relativo ao Contrato nº 253/2006, em tramitação na Superintendência Regional do DNIT no Estado da Paraíba, consta a inclusão indevida de quantitativos do serviço de forma comum de madeira, que onera o custo do orçamento relativo ao Canal de Drenagem em R$ 738.402,04 a preços inicias.

O Canal de Drenagem é uma obra a ser executada paralelamente a BR-101/PB, com extensão aproximada de 720m, com o intuito de conduzir o grande volume de águas pluviais do local e resolver o problema existente de erosão às margens da rodovia. A obra será executada em concreto ciclópico (concreto simples ao qual se incorporam pedras-de-mão) e tem custo previamente estimado em R$ 1.426.421,28 a preços de 2005.

O canal foi projetado em geometria trapezoidal, e o concreto ciclópico é totalmente apoiado no solo, tanto no fundo como nas laterais, eliminando a necessidade de formas para sua execução. Tal serviço só seria necessário na execução dos degraus a serem executados em locais de grande declividade.

Diferentemente das boas práticas de engenharia, o projeto prevê a execução de formas de madeira envolvendo todo canal, tanto nos locais em contato com o solo, como nas partes externas, mesmo não sendo necessário nem conveniente sua utilização. No orçamento apresentado, a forma responde por 51,7% do valor total da obra, evidenciando a superestimativa desse serviço no custo da obra.

Cabe também observar, o possível erro de posicionamento dos barbacãs (orifício aberto na parede do canal para permitir o escoamento da água presente no solo) no projeto do canal, visto que em tal inclinação, não permite o escoamento da água presente no solo para o interior do canal.

N Parecer Técnico nº 1/2011, os analistas do DNIT criticam alguns pontos do projeto, principalmente ligados a estudos hidrológicos, mas não criticam quanto ao excesso de forma em sua composição.

3.6.3 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

(OI) - Contrato TT-253/2006-00, 20/10/2006, obras de adequação da BR-101/NE, no subtrecho compreendido entre a Div. RN/PB e a Entr. PB-041 - Lote 3, Consórcio C. R. Almeida/ Via Engenharia/Emsa.

Estimativa do valor potencial de prejuízo ao erário: 738.402,04

3.6.4 - Causas da ocorrência do achado:

Deficiências de controles - Deficiências de controles por parte da fiscalização efetuada pela supervisora.

3.6.5 - Critérios:

Lei 8666/1993, art. 6º, inciso IX; art. 7º, § 4º; art. 12

3.6.6 - Evidências:

Projeto do Canal de Drenagem - Lote 3.

Orcamento_Canal - Orçamento do Canal.

Parecer Tecnico 4ª RPFO - TT253-06 - Parecer Técnico 4ª RPFO - TT253-06.

Fotos da voçoroca a ser implantado o canal.

3.6.7 - Conclusão da equipe:

Em face do exposto, constatou-se o excesso injustificado do serviço de formas de madeira no orçamento do canal, o que fez onerar em mais de 50% o seu custo. Assim, deve-se dar ciência ao DNIT para que se abstenha de aprovar, em revisão de projeto em fase de obra, a inclusão dos serviços de formas de madeira além do necessário, visto que, tal excesso de quantitativo pode gerar um prejuízo de até R$ 738.402,04.

3.7 - As condicionantes da Licença de Instalação não estão sendo atendidas.

3.7.1 - Tipificação do achado:

Classificação - outras irregularidades (OI)

Justificativa de enquadramento (ou não) no conceito de irregularidade grave da LDO - O indício de irregularidade não se enquadra no art. 94, § 1º, inciso IV, alínea "a" da Lei nº 12.309/2010 (LDO 2011) devido à sua baixa materialidade.

3.7.2 - Situação encontrada:

Foi constatada inobservância das normas ambientais, por parte do DNIT e dos executores da obra, no que se refere ao cumprimento de condicionante da Licença Ambiental de Instalação (LI) que trata da adoção de medidas preventivas, mitigadoras e corretivas dos danos causados pela degradação da qualidade ambiental, contrariando as disposições contidas na Lei 6.938/1981, art. 14 e na Resolução Conama 237/1997, art. 2º.

A condicionante da Licença de Instalação 287/2004 da BR 101 NE, trecho Natal/Palmares, item 2.2, referente à aplicação do Plano Básico Ambiental (PBA), não está sendo cumprida em sua totalidade. O PBA é o documento composto pelo detalhamento dos programas ambientais propostos no estudo ambiental prévio (EIA), e pelo atendimento e/ou encaminhamento das demais exigências e recomendações do órgão ambiental fixadas na Licença Ambiental Prévia (condicionantes da LP). O

cumprimento das diretrizes definidas no PBA é essencial para garantir que o empreendimento causará o menor impacto ambiental possível. Durante a fase de execução da auditoria, foram observados casos em que as diretrizes do PBA n° 1 (Controle da poluição e da degradação ambiental na construção/recuperação de áreas degradadas pelas obras), do PBA nº 3 (Prevenção/contenção de processos erosivos e de instabilizações) e do PBA nº 14 (Recuperação do Passivo Ambiental) não estavam sendo cumpridas pelos executores das obras no trecho da Paraíba, ocasionando ou agravando impacto ambiental adverso. Cabe ao DNIT fazer cumprir as diretrizes do PBA pelos construtores, com base nas informações repassadas pela Supervisão Ambiental, sendo que a existência de pendências ambientais implica na existência de deficiências no controle exercido pelo órgão.

As irregularidades constatadas são as seguintes:

I) Voçoroca de grandes proporções no lote 3 da BR 101 NE (Km 18,2 a 19,2)

O Plano Básico Ambiental nº 14 discrimina todos os passivos ambientais existentes nos lotes 3, 4 e 5 antes da duplicação da rodovia. Os passivos foram identificados pelo Consórcio JBR-OIKOS quando da elaboração do PBA, em 2004. Para os três lotes foram identificados 12 passivos ambientais, sendo que 6 destes foram inspecionados durante a vistoria ambiental realizada pela equipe de auditoria. A maioria dos passivos vistoriados ou haviam sido recuperados naturalmente ou foram eliminados quando da execução das obras de duplicação da rodovia. Entretanto, um dos passivos ambientais do lote 3, discriminado como processo de voçorocamento nos km 18,2 a 19,2 do trecho da BR 101 NE da Paraíba, ainda não foi recuperado. Processo de voçorocamento é um fenômeno geológico que consiste na formação de grandes buracos de erosão, causados pela chuva e intempéries, em solos onde a vegetação é escassa e não mais protege o solo, que fica cascalhento e suscetível de carregamento por enxurradas.

Atualmente, o referido passivo é uma voçoroca de grandes proporções, cuja área de influência atingida diretamente pelas erosões totaliza cerca de 1 km. O processo de voçorocamento está se desenvolvendo em paralelo a rodovia, no sentido Sul-Norte. De acordo com o PBA, o processo havia iniciado em área de antiga caixa de empréstimo não recuperada após a exploração. A susceptibilidade à erosão dos solos locais permitiu grande aprofundamento do ravinamento (depressão no solo produzida pelo trabalho erosivo de águas de escoamento) e contínuo carreamento de material arenoso, que por ocasião de chuvas intensas cruzava a pista de rolamento, interrompendo o tráfico. A proposta de ações corretivas necessárias para mitigar este passivo ambiental, conforme definida no PBA, foi de utilizar material removido dos taludes laterais, para aterro de fundo de cava, com implantação de barragens de pedra de mão argamassada ao longo da cava e aplicação de hidrossemeadura nos taludes laterais.

O problema do voçorocamento consta como uma das pendências ambientais identificadas pela Gestora Ambiental (Consórcio Skill/STE), conforme consta no Ofício 098/2010 - SC/NE. De acordo com o Ofício emitido pela Coordenação Setorial da Gestora Ambiental ao Superintendente Regional do DNIT/PB, em 18/08/2010, há necessidade de execução de medidas de mitigação dos impactos ambientais e do cumprimento de condicionantes ambientais, entre eles, a voçoroca de grandes proporções no lote 3.

Durante os trabalhos de auditoria foi verificado que o projeto inicial para recuperar este passivo ambiental não foi elaborado adequadamente pela empresa Astep Engenharia Ltda., pois mesmo após a execução das ações mitigadoras e corretivas propostas no projeto, a área continuou exposta ao impacto direto da chuva e intempéries, com transporte de material arenoso pelas águas e consequente agravamento do processo erosivo existente. A ineficácia da implementação do projeto de recuperação da voçoroca resultou em um prejuízo de R$ 1.077.680,87 (ver achado 3.4), sem considerar o prejuízo ambiental decorrente do significativo impacto na biota (conjunto de seres vivos de um ecossistema, o que inclui a flora, a fauna e outros grupos de organismos) local.

Caso o passivo ambiental não seja adequadamente recuperado, a voçoroca pode se estender até a área próxima à rodovia, comprometendo a própria estrutura da estrada. Também pode causar sério impacto ambiental na região, como a desertificação do terreno pelo cobrimento das camadas férteis do solo por material arenoso, além de poder ocasionar o assoreamento do Rio Camaratuba, localizado próximo à voçoroca, comprometendo a qualidade de suas águas. Assim, é importante que ações corretivas

e mitigadoras sejam adotadas tempestivamente, pois os custos para corrigir as consequências da ausência de recuperação da área serão bastante altos.

Atualmente, está em análise pelo DNIT novo projeto elaborado para recuperar a voçoroca. Considerando o estágio avançado das obras, com a consequente desmobilização do Consórcio C. R. Almeida/Via Engenharia/EMSA, executor do lote 3, é importante que o DNIT não realize o recebimento definitivo do lote 3 sem antes verificar se as ações executadas para recuperar a voçoroca realmente mitigaram o impacto ambiental. Cabe ressaltar, também, que para o DNIT obter a Licença Operacional da rodovia é essencial que as condicionantes da Licença de Instalação tenham sido cumpridas, entre elas, a recuperação deste passivo ambiental identificado no PBA.

II) Processos erosivos e de assoreamento nos Lotes 3, 4 e 5

Foram observados vários processo erosivos e de assoreamento durante a vistoria ambiental realizada nos lotes 3, 4 e 5 da BR 101 NE, trecho da Paraíba, em descumprimento ao definido no PBA nº 1, que trata do controle da poluição e da degradação ambiental na construção e recuperação de áreas degradadas pelas obras, e no PBA nº 3, que trata da prevenção e contenção de processos erosivos e de instabilizações.

Entretanto, cabe ressaltar, que existem outros problemas ambientais que não foram vistoriados, mas que foram identificados pela Gestora Ambiental e classificados como pendências ambientais (Ofício 045/2011 – CS/NE – Planilhas de pendências ambientais dos lotes 3, 4 e 5), e que também precisam ser sanados antes do recebimento dos lotes pelo DNIT, a fim de evitar que a degradação ambiental se amplifique de tal forma que se torne irreversível, e que a reparação dos danos causados se torne muito onerosa.

A seguir são apresentados alguns dos problemas de erosão e assoreamento verificados em cada lote vistoriado:

LOTE 3 (situação atual: desmobilizado)

Km 13,3: Processo erosivo com formação de grande voçoroca. A existência de processos erosivos decorrentes de problemas no sistema de drenagem resultou na formação de voçoroca. O problema foi parcialmente resolvido com a modificação do projeto de drenagem, no entanto, a voçoroca não foi recuperada. De acordo com o Ofício 045/2011 – CS/NE, a Gestora Ambiental informa que, em resposta ao ofício GC-180/2011, de 2/2/2011, o Consórcio C. R. Almeida/Via Engenharia/ EMSA respondeu que ... não há previsão de recuperação da voçoroca no contrato do Consórcio . Entretanto, apesar de não constar especificamente o item "recuperação de voçoroca" no contrato do Consórcio, entende-se que cabe ao construtor executar a obra de forma a evitar degradação ambiental, e que na ocorrência de áreas degradadas pelas obras, estas devem ser recuperadas. Assim, é essencial que o DNIT seja diligente em exigir que a voçoroca seja recuperada antes do recebimento do lote, pois é responsabilidade da construtora entregar o lote sem pendências ambientais.

LOTE 4 (situação atual: desmobilizado)

Km 53,6 a 54: Erosão com formação de grande voçoroca em área lindeira, causada por escoamento de água superficial. Foram realizadas barragens sucessivas próximas ao km 53,6, mas existem áreas até o km 54 que necessitam de dispositivos físicos eficazes de drenagem e dissipadores de energia da água de escoamento superficial, sendo que no final deste trecho existe uma grande voçoroca, ainda não recuperada. Também falta implantar a cobertura vegetal necessária na área. Dessa forma, é importante que o DNIT cobre da construtora a recuperação dessa área antes do recebimento definitivo do lote.

Km 60,8: Erosão e desestabilização do corpo de aterro próximo à passagem de fauna, podendo comprometer a pista de rolamento do lado esquerdo da rodovia, caso medidas mitigadoras não sejam adotadas tempestivamente. De acordo com o Ofício 045/2011 – CS/NE, este foi um passivo recente, e como o lote já foi desmobilizado, não foi emitido um Informe de Não Conformidade Ambiental para o Consórcio ARG/EGESA, embora conste como pendência ambiental no referido Ofício. Durante a vistoria realizada, verificou-se que a erosão pode comprometer tanto a estrutura da passagem de fauna, como alcançar o leito estradal. Assim, entende-se que é necessário que o DNIT atue tempestivamente junto ao Consórcio, cobrando a recuperação do passivo antes do recebimento do lote.

Cabe salientar que a área próxima a este passivo havia sido explorada irregularmente pela construtora, o que resultou em uma representação do TCU em 2007 (TC 013.956/2007-0). O Acórdão 140/2008-TCU-Plenário definiu uma série de determinações a serem cumpridas pela Superintendência do DNIT no Estado da Paraíba. Ao realizar a vistoria ambiental, a equipe de auditoria constatou que área que havia sido degradada se encontrava em estágios avançados de recuperação. O monitoramento do Acórdão está sendo realizado pela Secex/PB (TC 004.105/2008-6).

LOTE 5 (situação atual: em execução)

Km 94,1: Execução de aterro de serviço sobre o leito do Rio Gramame com material argiloso (não inerte). Em 2009, foi realizado o aterro do Rio Gramame para lançamento de vigas, decorrente da construção de obra de arte especial (ponte). No entanto, ainda não foi realizada a remoção do material do aterro, apesar da execução da obra já ter sido finalizada. Este material pode estar ocasionando o assoreamento do rio, além de alterar os parâmetros físico-químicos da água, com comprometimento da biota local e da qualidade da água. A Gestora Ambiental emitiu INCA-LT5-032/2009, em 27/10/2009, informando ao DNIT e ao 2º BEC sobre a ocorrência deste processo de assoreamento (Ofício 045/2011 – CS/NE – Relação de Pendências Ambientais). Em 31/3/2010, a Skill emitiu novo INCA-LT5-024/2010, sobre o mesmo fato. Mais de um ano e meio transcorreu desde a ocorrência desta não conformidade ambiental e o material ainda não foi retirado do local. Nesse sentido, é importante que o 2º BEC adote medidas corretivas para sanar o problema.

Km 105,8 : Jazida EC-07 - Grave processo erosivo na jazida EC-07, com formação de voçorocas. Consta no 53º Relatório Mensal de Andamento, elaborado pela Gestão Ambiental em março/2011 (quadro 7.3.1.3), que a Jazida EC-07 foi encerrada, vistoriada e recuperada , em contradição ao que consta nos INCAs-LT5-015/2009 e 035/2010, emitido pela própria Gestora Ambiental, respectivamente em 23/4/2009 e 27/5/2010, os quais citam problemas erosivos e sistema de drenagem ineficaz na jazida. Foi confirmado em campo, durante a vistoria, que os dispositivos de drenagem existentes não disciplinam as águas superficiais de forma a evitar a ocorrência de ravinas. O processo erosivo está progredindo e aumentando a dimensão da voçoroca. Assim, é essencial que o impacto seja mitigado e a área seja recuperada tempestivamente pelo 2º BEC, para evitar o agravamento do impacto. Além disso, para que ocorra o descomissionamento desta jazida pelo órgão ambiental emissor da licença, no caso, a Superintendência de Administração do Meio Ambiente da Paraíba (SUDEMA), é preciso que todas as pendências ambientais na área sejam sanadas. Ressalta-se, também, que a própria Gestora Ambiental não foi criteriosa o suficiente ao elaborar o 53º Relatório Mensal de Andamento, por fazer constar informações imprecisas quanto à recuperação da referida jazida.

Km 128,3: Erosão e formação de voçoroca pelo escoamento de águas pluviais na faixa de domínio da rodovia, com carreamento de sedimentos para áreas lindeiras. A Gestora Ambiental emitiu INCA-LT5-020/2010, em 24/3/2010, informando tanto à Superintendência do DNIT na Paraíba, quanto à construtora (2º BEC), do problema identificado. Durante a vistoria ambiental, a equipe de auditoria verificou que o problema persiste e é progressivo. De acordo com o Ofício 045/2011 – CS/NE existe projeto para recuperação desta área degradada. Entretanto, mais de um ano transcorreu da ocorrência da não conformidade ambiental e nenhuma ação de mitigação foi executada. Considerando que o processo erosivo está progredindo, a adoção de medidas corretivas pelo 2º BEC é imprescindível para evitar o agravamento do impacto.

III) Efluentes industriais lançados de forma inadequada pelo canteiro de obras no Lote 5

Em vistoria ambiental realizada pela equipe de auditoria no canteiro de obras do Lote 5, situado às margens da Rodovia BR 101, km 101 do trecho da Paraíba, foi verificado o descumprimento de várias diretrizes definidas no Plano Básico Ambiental nº 1. O PBA nº 1 trata do controle da poluição e da degradação ambiental na construção e recuperação de áreas degradadas pelas obras.

Algumas atividades desenvolvidas no canteiro de obras não adotavam práticas preventivas e mitigadoras de redução do impacto ambiental. O sistema de drenagem da área de oficina e da caixa separadora de água e óleo estava operando de forma ineficaz, com lançamento inadequado de efluentes perigosos (óleo lubrificante) no ambiente. Também foi verificado que produtos perigosos estavam acondicionados de forma inadequada, com ausência de áreas de contenção no local de deposição de

tambores com resíduos oleosos e do tanque de diesel (Dislub), com possibilidade de contaminação do solo e infiltração para o lençol freático. De acordo com as diretrizes do PBA, a armazenagem de resíduos oleosos deverá ser feita em local com piso impermeável e dotado de sistema retentor de óleo para evitar os riscos de contaminação de águas e de solos nas áreas próximas.

A Gestora Ambiental já havia emitido o INCA-LT5-11/2011, em 23/2/2011, informando ao DNIT e ao 2º BEC da existência dos mesmos problemas verificados na vistoria do TCU, realizada em 8/6/2011, ou seja, após mais de três meses da emissão do INCA, o Exército ainda não havia adotado medidas para mitigar a não conformidade ambiental. Assim, faz-se necessário que o DNIT cobre do 2º BEC a adoção de medidas para corrigir e mitigar as irregularidades detectadas.

3.7.3 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

(OI) - Contrato TT-253/2006-00, 20/10/2006, obras de adequação da BR-101/NE, no subtrecho compreendido entre a Div. RN/PB e a Entr. PB-041 - Lote 3, Consórcio C. R. Almeida/ Via Engenharia/Emsa.

(OI) - Contrato 235/2006-00, Execução de serviços técnicos de gestão ambiental para as obras de ampliação de capacidade da BR-101/NE, Consórcio Skill/Ste.

(OI) - Contrato TT-251/2006-00, 19/10/2006, obras de adequação da BR-101/NE, no subtrecho compreendido entre a ENTR PB-041 (Mamanguape) e a ENTR PB-025 (Lucena) - Lote 4, Consórcio Arg/Egesa.

(OI) - Contrato TT-024/2008, Revisão, complementação e atualização dos projetos de desapropriação e apoio necessário à efetivação dos processos de desapropriação requeridos para as obras de duplicação da BR-101/NE - Lote 2 (que correspondem aos lotes 3 e 4 da obra), Astep Engenharia Ltda.

(OI) - Convênio Destaque Orçamentário, sem número, efetuado pelo DNIT em favor do 2 º B E Cnst para execução das obras de readequação/duplicação da BR-101/PB - Trecho Div. RN/PB - Div. PB/PE - Lote 5, Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - MT.

3.7.4 - Causas da ocorrência do achado:

Ausência de adoção de medidas corretivas e mitigadoras para sanar pendências ambientais - O não atendimento da condicionante da Licença de Instalação, referente ao cumprimento das diretrizes do Plano Básico Ambiental, foi devido, principalmente, à falta de diligência dos executores das obras (Consórcio C. R. Almeida/Via Engenharia/EMSA, Consórcio ARG/EGESA e 2º Batalhão de Engenharia de Construção) em adotarem medidas corretivas e mitigadoras tempestivamente com vistas a sanar as pendências ambientais identificadas pela Gestão Ambiental. ?

A falta de zelo do DNIT em fazer os executores das obras cumprirem as observações feitas pela Gestora Ambiental também foi um fator determinante para a existência das pendências ambientais, principalmente nos lotes já desmobilizados (lotes 3 e 4). ?

No caso específico da voçoroca existente no lote 3, a permanência deste passivo ambiental foi inicialmente decorrente da ineficácia do projeto elaborado para a sua recuperação. Entretanto, nenhuma outra ação foi adotada desde então no sentido de mitigar este impacto ambiental, o que implica tanto na falta de diligência da executora em sanar tempestivamente o processo de voçorocamento, quanto na ausência de fiscalização por parte do DNIT em fazer cumprir as diretrizes do PBA.?

A causa dos problemas ambientais verificados no canteiro de obras do lote 5 foi a falta de zelo do 2º BEC em adotar as medidas necessárias para o controle da poluição gerada em decorrência das atividades do canteiro.

3.7.5 - Efeitos/Conseqüências do achado:

Riscos de prejuízos em virtude da falta de diligência na adoção de medidas mitigadoras dos impactos ambientais (efeito potencial) - O descumprimento das condicionantes da licença ambiental que são necessárias à preservação ou correção dos danos causados ao meio ambiente pela execução da obra pode, além de comprometer a emissão da Licença Operacional (LO) pelo órgão ambiental, também sujeitar os transgressores à: multa simples ou diária, perda de linhas de financiamento em estabelecimentos oficiais de crédito, perda de incentivos fiscais concedidos pelo Poder Público e até suspensão de sua atividade, conforme define o art. 14 da Lei 6.938/1981. Além disso, o poluidor é

obrigado a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros. No caso em que os impactos ambientais gerados pelo empreendimento possam resultar em danos à saúde humana, ou que provoquem a mortandade de animais ou a destruição significativa da flora, a Lei de Crimes Ambientais (art. 54 da Lei 9.605/1998) estabelece que o responsável pelo fato está sujeito à pena de reclusão, de um a quatro anos, e multa. Se for considerado crime culposo, detenção de seis meses a um ano, e multa.

Cabe ressaltar, também, os efeitos potenciais causados ao meio ambiente, como comprometimento dos recursos hídricos, perda da produtividade do solo, desertificação, destruição de grandes áreas de vegetação natural, assoreamento de rios e entupimento de redes de esgoto.

3.7.6 - Critérios:

Constituição Federal, art. 225

Decreto 99274/1990, art. 17; art. 22

Lei 6938/1981, art. 14

Lei 6938/1991, art. 10

Lei 9605/1998, art. 54

Resolução 237/1997, CONAMA, art. 8º, inciso II; art. 18, inciso II; art. 19, inciso I

3.7.7 - Evidências:

Fotos da voçoroca a ser implantado o canal.

Licença de Instalação 287/2004 da BR 101 NE, trecho Natal - Palamares - LI BR 101NE trecho Natal - Palmares.

Licença de Instalação 287/2004 da BR 101 NE, trecho Natal - Palamares (prorrogação) - LI Prorrogação BR 101NE Natal - Palmares.

8° Relatório Semestral de Atividades - Junho 2010 a Novembro 2010.

53º Relatório Mensal - Março 2011.

Plano Básico Ambiental nº 01 da BR 101 NE, referente ao controle da poluição e da degradação ambiental na construção/recuperação de áreas degradadas pelas obras.

Plano Básico Ambiental nº 03 da BR 101 NE, referente à prevenção/contenção de processos erosivos e de instabilizações.

Plano Básico Ambiental nº 14 da BR 101 NE, referente à recuperação do passivo ambiental do lote 3.

Plano Básico Ambiental nº 14 da BR 101 NE, referente à recuperação do passivo ambiental do lote 4.

Plano Básico Ambiental nº 14 da BR 101 NE, referente à recuperação do passivo ambiental do lote 5.

Informes de Não Conformidade Ambiental (INCAs) emitidos pela Gestora Ambiental (Consórcio Skill/STE).

Oficio n° 098 2009 - CS-NE da Gestora Ambiental com Relação de Pendências Ambientais.

Oficio nº 045 2011 - CS-NE da Gestora Ambiental com Planilha de Relação de Pendências Ambientais dos lotes 3, 4 e 5.

Fotos Aterro sobre Rio Gramame - Lote 5.

Fotos Canteiro de obra - Lote 5.

Fotos Erosão Lote 4 (km 54).

Fotos Erosão no Lote 5.

Fotos Erosão próximo passagem de fauna - Lote 4.

Fotos Jazida EC 07 - Lote 5.

Fotos Processo erosivo Lote 3 (km 13,3).

3.7.8 - Conclusão da equipe:

A efetividade do licenciamento ambiental de obras rodoviárias depende principalmente da implementação tempestiva de medidas preventivas, mitigadoras e corretivas, com vistas a evitar significativo impacto e degradação ambiental. A Gestão Ambiental da BR 101 NE tem a função de detectar irregularidades ambientais, orientar para reversão das infrações cometidas junto aos executores das obras e encaminhar informes com as pendências ambientais à fiscalização do DNIT. Os executores

das obras são responsáveis pela implementação das medidas necessárias para sanar as pendências ambientais apontadas pela Gestora Ambiental. Cabe ao DNIT, então, zelar pela correção tempestiva dessas pendências ambientais pelos executores das obras. Entretanto, existe um descompasso na relação Gestão Ambiental/Executor /Empreendedor, pois foi verificado durante os trabalhos de auditoria que vários problemas ambientais detectados previamente pela Gestora Ambiental ainda estavam pendentes de adoção de medidas mitigadoras e/ou corretivas. As pendências ambientais são decorrentes, principalmente, da falta de diligência dos executores das obras em implementar as medidas necessárias para sanar estas pendências e da falta de zelo do DNIT em fazer as construtoras executarem tempestivamente estas medidas. Caso as pendências ambientais não sejam devidamente sanadas, poderão comprometer não só a qualidade dos recursos naturais, como também afetar a própria estrutura da rodovia, causando sérios prejuízos financeiros.

A melhoria da qualidade ambiental da área de influência direta das obras leva à redução de desperdícios na obra, minimizando custos, sobretudo, por evitar o retrabalho de atividades construtivas e a reparação de danos ambientais. Assim, quando o acompanhamento e a fiscalização das questões ambientais na obra são eficazes, fazendo com que as medidas preventivas, mitigadoras e corretivas sejam adotadas tempestivamente, é possível garantir que empreendimento causará o menor impacto ambiental ao menor custo possível.

Diante do exposto, entende-se pertinente propor ao DNIT que elabore um plano de ação definindo as medidas a serem adotadas para sanar as pendências ambientais detectadas nos km 13,3 (processo erosivo com formação de voçoroca), km 18,2 a 19,2 (voçoroca de grandes proporções), km 53,6 a 54 (processo erosivo com formação de voçoroca), km 60,8 (erosão próximo a passagem de fauna), km 94,1 (assoreamento Rio Gramame), km 101 (canteiro de obras), km 128,3 (processo erosivo com formação de voçoroca), conforme descritas no item 3.7.2 deste achado, com a identificação do responsável pela ação e prazo para execução. Além disso, é essencial que o DNIT realize, antes do recebimento definitivo dos lotes, a verificação de que todas as medidas corretivas foram executadas e as pendências ambientais foram sanadas.

3.8 - Obra em andamento com Licença Prévia ou de Instalação vencidas.

3.8.1 - Tipificação do achado:

Classificação - outras irregularidades (OI)

Justificativa de enquadramento (ou não) no conceito de irregularidade grave da LDO - O indício de irregularidade não se enquadra no art. 94, § 1º, inciso IV, alínea "a" da Lei nº 12.309/2010 (LDO 2011) devido à sua baixa materialidade.

3.8.2 - Situação encontrada:

Constatou-se inobservância da legislação ambiental, por parte do DNIT e do 2º BEC, no que se refere ao prazo definido para a solicitação da renovação das licenças ambientais, caracterizando o prosseguimento das obras a descoberto de licenciamento ambiental no período compreendido entre o vencimento da licença e a obtenção da renovação da mesma. No caso do DNIT, a ocorrência se refere à LI 287/2004, licença de instalação emitida para o trecho Natal/Palmares da BR 101 NE. Já em referência ao 2º BEC as verificações se referem às licenças: LO 990/2009 (canteiro de obras); LO 2.527/2008 (posto de combustíveis); LO 2.958/2008 (usinas) e à Licença de outorga de direito de uso de água nº 3305/2009.

Da análise documental para avaliação dos quesitos relacionados às exigências impostas pela legislação ambiental, observou-se ser prática recorrente dos gestores responsáveis pelas obras da BR-101/PB a delonga no pedido de renovação de licenças ambientais a exemplo da LI 287/2004; da LO 990/2009; da LO 2.527/2008; da LO 2.958/2008 e da Licença de outorga de direito de uso de água nº 3305/2009. Tal prática fere as disposições constantes no § 4º do art. 18 da Resolução Conama 237/1997, ao determinar que a requisição para a renovação das licenças ambientais deve ser feita 120 dias antes do vencimento das mesmas.

3.8.3 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

(OI) - Convênio Destaque Orçamentário, sem número, efetuado pelo DNIT em favor do 2 º B E Cnst para execução das obras de readequação/duplicação da BR-101/PB - Trecho Div. RN/PB - Div. PB/PE - Lote 5, Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - MT.

3.8.4 - Causas da ocorrência do achado:

Descumprimento de legislação ambiental - Inobservância do prazo legal para requerer a renovação de licença ambiental. Ao que se mostra, há um descuido, tanto por parte do DNIT quanto por parte no 2º BEC, no acompanhamento da validade das licenças ambientais, com vistas ao cumprimento do prazo estabelecido em lei para solicitar a renovação de tais documentos.

3.8.5 - Efeitos/Conseqüências do achado:

Incorrer em Crime Ambiental pelo exercício de atividade potencialmente poluidora sem Licença Ambiental. (efeito potencial) - Ao descumprir o prazo de requerimento da renovação da licença, o empreendedor assume o risco de exercer as atividades sem licença ambiental, uma vez que a prorrogação do prazo só ocorre com o registro do requerimento de renovação da licença. Agindo assim, o gestor estará infringindo a legislação ambiental que prescreve a obrigatoriedade de licenciamento para atividades modificadoras do meio ambiente. ?

A ausência das licenças ambientais relativas a cada fase do empreendimento pode configurar irregularidade grave perante o Tribunal de Contas da União (itens 9.2.3.1 e 9.2.3.2 do Acórdão 516/2003-TCU-Plenário). No caso de obra pública, a consequência direta seria interrupção do repasse de recursos federais para custeio dos serviços. ?

Ademais, intervenções humanas no meio ambiente com características potencialmente poluidoras, sem licença ou autorização dos órgãos ambientais competentes, ou contrariando as normas legais e regulamentares pertinentes caracterizam crime ambiental e são passíveis de pena de detenção de um a seis meses ou multa ou ambas as penas cumulativamente, de acordo com art. 60 da Lei 9.605/98.

3.8.6 - Critérios:

Acórdão 516/2003, item 9.2.3.2, Tribunal de Contas da União, Plenário
Acórdão 516/2003, item 9.2.3.1, Tribunal de Contas da União, Plenário
Constituição Federal, art. 225
Lei 6938/1981, art. 10
Lei 9433/1997, art. 11; art. 18
Lei 9605/1998, art. 60
Resolução 1/1986, CONAMA, art. 1º
Resolução 237/1997, CONAMA, art. 18, § 4º

3.8.7 - Evidências:

Licença de Instalação 287/2004 da BR 101 NE, trecho Natal - Palamares - LI BR 101NE trecho Natal - Palmares.

Licença de Instalação 287/2004 da BR 101 NE, trecho Natal - Palamares (prorrogação) - LI Prorrogação BR 101NE Natal - Palmares.

Oficio nº 045 2011 - CS-NE da Gestora Ambiental com Planilha de Relação de Pendências Ambientais dos lotes 3, 4 e 5.

LO 990 - Canteiro de Obras - 2BEC.

LO-2527-08 - SUDEMA - Posto de Combustível.

LO-2958-08 - SUDEMA - Usina de Concreto, Asfalto e Solo.

Requerimento de solicitação de renovação das licenças de operação (LO 990/2009, LO 2527/2008 e LO 2958/2008); licença de outorga de direito de uso de água 3305/2009; requerimento de solicitação de renovação da licença de outorga de água.

3.8.8 - Conclusão da equipe:

A Resolução Conama 237/1997 estabelece que a renovação da Licença de Operação (LO) de uma atividade ou empreendimento deverá ser requerida com antecedência mínima de 120 dias da expiração de seu prazo de validade, fixado na respectiva licença.

A Gestora Ambiental contratada pelo DNIT para acompanhar as atividades de licenciamento tem como função principal verificar o atendimento das exigências ambientais por parte das construtoras e o andamento dos processos junto ao IBAMA e órgão estaduais. De acordo com a Gestora Ambiental, as pendências constatadas são notificadas às construtoras e são listadas nos informes mensais que são encaminhados ao DNIT.

Essa afirmação pode ser comprovada na Ata de Vistoria realizada pela Gestora Ambiental no canteiro de obras, a qual, além de listar as impropriedades constatadas no canteiro de obras do BEC, apresenta alerta sobre o vencimento da licença ambiental do mencionado canteiro.

No entanto, mesmo havendo a assessoria da Gestora Ambiental para acompanhar as questões relativas ao licenciamento, observa-se haver pouco empenho e delonga no atendimento das recomendações feitas pela Gestora Ambiental, uma vez que ficou constatada a reincidência de atraso no requerimento de renovação de licenças ambientais.

Tal constatação faz com que se conclua ser ainda pouco eficiente a forma adotada para cientificar os responsáveis sobre essas pendências ambientais, prejudicando os resultados dos serviços prestados pela Gestora Ambiental.

Diante disso, mostra-se necessário dar ciência ao DNIT das impropriedades constatadas, para que este atue junto à Gestora Ambiental da obra, com vistas a evitar a reincidência das falhas apontadas.

4 - ESCLARECIMENTOS ADICIONAIS

Encontra-se em andamento a execução da microfresagem no pavimento de concreto da BR-101/PB. Sua execução é necessária para melhoria do conforto ao rolamento da pista e para cumprimento de determinação expedida pelo Tribunal no item 9.1 do Acórdão 2.581/2009-Plenário.?

5 - CONCLUSÃO

As seguintes constatações foram identificadas neste trabalho:

Questão 1	Ausência de licenças ambientais de âmbito estadual e local. (item 3.5)
	As condicionantes da Licença de Instalação não estão sendo atendidas. (item 3.7)
	Obra em andamento com Licença Prévia ou de Instalação vencidas. (item 3.8)
Questão 4	Liquidação irregular da despesa. (item 3.1)
Questão 5	Superfaturamento decorrente de quantitativo inadequado. (item 3.2)

Foram identificados, ainda, os seguintes achados sem vinculação com questões de auditoria:

Projeto executivo deficiente ou desatualizado. (item 3.3)

Projeto básico/executivo sub ou superdimensionado. (item 3.4)

Quantitativos inadequados na planilha orçamentária. (item 3.6)

Entre os benefícios estimados desta fiscalização pode-se mencionar a possibilidade de recuperação aos cofres públicos da quantia de R$ 45.139.085,48.

Especificamente para o lote 5, de responsabilidade do Exército Brasileiro, foram analisados os insumos previstos para a execução da obra até a medição de abril de 2011, obtido pelas decomposições dos serviços, comparando com o quantitativo de insumos adquirido pela Organização Militar.

Em averiguação para a verificação da coerência das quantidades de insumos adquiridas para a execução da obra, constatou-se uma diferença que pode variar de R$ 28.965.800,25 a R$ 39.993.211,95 entre os pagamentos obtidos por meio do SIAFI e os insumos necessários à execução da obra conforme medições realizadas pelo DNIT. Em outras palavras, o volume de insumos (brita, areia, cimento, etc) adquiridos pelo 2º BEC ultrapassam em R$ 39 milhões o consumo desses materiais, proporcionalmente ao volume de serviços medidos pelo DNIT.

Em resumo:

- aquisição de 453.296,43 m³ de brita contra 263.766,27 m³ necessários de acordo com as medições do DNIT. Considerando a existência de 23.827,00 m³ em estoque, conclui-se pela liquidação irregular de 63% da brita necessária a obra;

- aquisição de 695.432,17 m³ de areia contra 607.211,48 m³ necessários de acordo com as medições do DNIT. Considerando a existência de 1.434,00 m³ em estoque, conclui-se pela liquidação irregular de 14% da areia necessária a obra;

- aquisição de 38.682,98 ton de cimento contra 34.949,54 ton necessárias de acordo com as medições do DNIT. Considerando a existência de 99,00 ton em estoque, conclui-se pela liquidação irregular de 10% do cimento necessário a obra;

- gastos de R$ 17.027.286,23 (diversas datas - base) com manutenção, contra R$ 6.679.902,70 (02/2005) necessários, coerentemente com as medições do DNIT (155% a mais caso não houvesse equipamentos alugados);

- gastos de R$ 20.217.189,16 (diversas datas - base) com aluguel de máquinas e equipamentos, contra R$ 17.707.314,40 (02/2005) necessários, consoante com as medições do DNIT (14% a mais caso toda a obra fosse executada com equipamentos alugados);

Merece destaque o fato de que os indícios de irregularidades constatados na BR 101/PB estão alinhados com aqueles observados na BR 101/RN no lote de responsabilidade do 1º BEC, relatado no processo 005.901/2011-1 e também na BR 101/PE, processo 012.997/2011-0.

Ainda quanto ao lote 5, foram constatadas prováveis falhas no projeto executivo que levaram a ruptura do aterro entre as estacas 342 a 347. As falhas remetem-se à falta de estudos (sondagens SPT no local do aterro), como também a divergência entre as sondagens a trado (1 m de profundidade) constante do projeto executivo e as sondagens SPT após a ruptura do aterro. Frise-se que as duas foram efetuadas praticamente no mesmo local, a primeira indicou a presença de solo pedregulhoso/arenoso (solo A-2-4) e a segunda, solo mole a muito mole.

No Lote 3, foi verificado que está em análise na Superintendência Regional do DNIT no Estado da Paraíba, a 4ª Revisão de Projeto em Fase de Obra, que inclui, dentre outros serviços, a construção de um canal em concreto ciclópico para substituir os dique de pedra argamassada que foram executados pelo consórcio e pagos pelo DNIT e romperam pela ação das chuvas. O problema levantado é a responsabilidade da projetista e/ou executora pelo dano e também pelo excesso de quantitativos de forma de madeira na construção do canal, o que onera o orçamento em mais de 50%. Assim, esses quantitativos devem ser excluídos do projeto.

Foram identificados, também, entrega em excesso pelo DNIT de materiais betuminosos para execução dos serviços de pavimentação nos lotes 3 e 5, importando num possível prejuízo de R$ 2.149.295,85.

Referentemente ao aspecto ambiental, foram identificados três indícios de irregularidades:

As condicionantes da Licença de Instalação não estão sendo atendidas;

Ausência de licenças ambientais de âmbito estadual e local;

Obra em andamento com Licença Prévia ou de Instalação vencidas.

O encaminhamento proposto para as possíveis irregularidades desta auditoria foram:

- oitivas: Exército, DNIT, Empresas Supervisoras e Projetistas dos Lotes 3 e 5 e Consórcio Construtor do Lote 3;

- determinação: DNIT;

- dar ciência: DNIT e 2º Batalhão de Engenharia de Construção;

6 - ENCAMINHAMENTO

Proposta da equipe

Ante todo o exposto, encaminhem-se os autos ao Gabinete do Exmo. Sr. Ministro-Relator Walton Alencar Rodrigues, com a(s) seguinte(s) proposta(s):

a) Determinar, com base no art. 5º, inciso LV da Constituição Federal, a oitiva do 2º BEC, na pessoa do Comandante do 2º Batalhão de Engenharia de Construção, Sr. Cel Marcelo Arantes Guedon, CPF: 842.552.267-68, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, manifeste-se sobre os seguintes indícios de irregularidades apontados na corrente fiscalização:

a.1) aquisição de 453.296,43 m3 de brita contra 263.766,27 m3 necessários de acordo com as medições do DNIT até abril de 2011. Considerando a existência de 23.827,00 m3 em estoque, o 2º BEC adquiriu quantidade 63% superior a necessária à execução do lote 5 da BR 101/PB, totalizando R$ 7.120.264,79 pagos a maior, em afronta aos arts. 62 e 63 da lei 4.320/1964. (Achado 3.1)

a.2) aquisição de 695.432,17 m3 de areia contra 607.211,48 m3 necessários de acordo com as medições do DNIT até abril de 2011. Considerando a existência de 1.434,00 m3 em estoque, o 2º BEC adquiriu quantidade 14% superior a necessária à execução do lote 5 da BR 101/PB, totalizando R$ 1.262.746,33 pagos a maior, em afronta aos arts. 62 e 63 da lei 4.320/1964. (Achado 3.1)

a.3) aquisição de 38.682,98 ton de cimento contra 34.949,54 ton necessárias de acordo com as medições do DNIT até abril de 2011. Considerando a existência de 99 ton em estoque, o 2º BEC adquiriu quantidade 10% superior a necessária à execução do lote 5 da BR 101/PB, totalizando R$ 1.045.628,13 pagos a maior, em afronta aos arts. 62 e 63 da lei 4.320/1964. (Achado 3.1)

a.4) pagamentos referentes à manutenção e locação de equipamentos em quantidade superior a 100% ao necessário à execução do lote 5 da BR 101/PB até a medição de abril de 2011, totalizando valor entre R$ 19.537.160,99 e R$ 30.564.572,69 pagos a maior, em afronta aos art. 62 e 63 da lei 4.320/1964. (Achado 3.1)

a.5) recebimento de CM-30 e CAP 50-70 em quantitativos superiores aos necessários à execução dos serviços atestados nas medições das obras do Lote 5 da BR-101/PB; (Achado 3.2)

a.6) inexistência de ações de responsabilização e ressarcimento de danos decorrentes de falha no projeto executivo que acarretou o rompimento do aterro localizado entre as estacas 342 a 347 referente ao lote 5 da obra da BR 101/PB. (Achado 3.3)

b) Determinar, com base no art. 5º, inciso LV da Constituição Federal, a oitiva do 1º Grupamento de Engenharia de Construção, na pessoa do seu comandante, Exmo. Sr. Gen Márcio Velloso Guimarães, CPF: 569.159.507-53; bem como da Diretoria de Obras de Cooperação do Exército, na pessoa do seu diretor, Exmo. Sr. Gen Jorge Ernesto Pinto Fraxe para que, no prazo de 15 (quinze) dias, manifestem-se sobre as ocorrências abaixo listadas relativas à obra do lote 5 da BR 101/PB a cargo do 2º BEC, que representam também falhas graves e recorrentes na supervisão, fiscalização e controle de sua unidade subordinada:

b.1) aquisição de 453.296,43 m³ de brita contra 263.766,27 m³ necessários de acordo com as medições do DNIT até abril de 2011. Considerando a existência de 23.827,00 m³ em estoque, o 2º BEC adquiriu quantidade 63% superior a necessária à execução do lote 5 da BR 101/PB, totalizando R$ 7.120.264,79 pagos a maior, em afronta aos arts. 62 e 63 da lei 4.320/1964. (Achado 3.1)

b.2) aquisição de 695.432,17 m³ de areia contra 607.211,48 m³ necessários de acordo com as medições do DNIT até abril de 2011. Considerando a existência de 1.434,00 m³ em estoque, o 2º BEC adquiriu quantidade 14% superior a necessária à execução do lote 5 da BR 101/PB, totalizando R$ 1.262.746,33 pagos a maior, em afronta aos arts. 62 e 63 da lei 4.320/1964. (Achado 3.1)

b.3) aquisição de 38.682,98 ton de cimento contra 34.949,54 ton necessárias de acordo com as medições do DNIT até abril de 2011. Considerando a existência de 99 ton em estoque, o 2º BEC adquiriu quantidade 10% superior a necessária à execução do lote 5 da BR 101/PB, totalizando R$ 1.045.628,13 pagos a maior, em afronta aos arts. 62 e 63 da lei 4.320/1964. (Achado 3.1)

b.4) pagamentos referentes à manutenção e locação de equipamentos em quantidade superior a 100% ao necessário à execução do lote 5 da BR 101/PB até a medição de abril de 2011, totalizando valor entre R$ 19.537.160,99 e R$ 30.564.572,69 pagos a maior, em afronta aos art. 62 e 63 da lei 4.320/1964. (Achado 3.1)

b.5) recebimento de CM-30 e CAP 50-70 em quantitativos superiores aos necessários à execução dos serviços atestados nas medições das obras do Lote 5 da BR-101/PB; (Achado 3.2)

b.6) inexistência de ações de responsabilização e ressarcimento de danos decorrentes de falha no projeto executivo que acarretou o rompimento do aterro localizado entre as estacas 342 a 347 referente ao lote 5 da obra da BR 101/PB. (Achado 3.3)

c) Determinar, com base no art. 5º, inciso LV da Constituição Federal, a oitiva do DNIT, na pessoa do seu Diretor Geral, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, manifeste-se sobre os seguintes indícios de irregularidades:

c.1) entrega ao consórcio construtor, responsável pela execução do Lote 3 da BR-101/PB, CM-30 em quantitativo superior aos atestados nas medições das obras da BR-101/PB; (Achado 3.2)

c.2) entrega ao 2º BEC, responsável pela execução do Lote 5 da BR-101/PB, CM-30 e CAP 50-70 em quantitativo superior aos atestados nas medições das obras da BR-101/PB; (Achado 3.2)

c.3) inexistência de ações de responsabilização e ressarcimento por danos causados por falha no projeto executivo que acarretou o rompimento do aterro localizado entre as estacas 342 a 347 referente ao lote 5 da obra da BR 101/PB; (Achado 3.3)

c.4) indícios de falhas que acarretaram o rompimento dos diques da voçoroca localizada nas proximidades da estaca 960 no lote 3 das obras da BR 101/PB, bem como sobre a não apuração de responsabilidade para ressarcimento desse dano; (Achado 3.4)

d) Determinar, com base no art. 5º, inciso LV da Constituição Federal, a oitiva do Consórcio C.R. Almeida/Via/Emsa, CNPJ 08.396.100/00032-71, na pessoa do seu representante legal, Sr. Mauro Luiz Silva Mattos, para que, no prazo de 15 (quinze) dias,se assim o desejar, manifeste-se sobre os seguintes indícios de irregularidades:

d.1) recebimento de CM-30 em quantitativo superior ao necessários à execução dos serviços atestados nas medições das obras do Lote 3 da BR-101/PB; (Achado 3.2)

d.2) possíveis falhas que acarretaram o rompimento dos diques da voçoroca localizada nas proximidades da estaca 960, referente ao lote 3 das obras da BR 101/PB. (Achado 3.4)

e) Determinar, com base no art. 5º, inciso LV da Constituição Federal, a oitiva da empresa Dynatest Engenharia Ltda., CNPJ: 32.116.154/0001-30 na pessoa do seu representante legal, Sr. Ernesto Simões Preussler, para que, se assim o desejar, no prazo de 15 (quinze) dias, manifeste-se sobre os indícios de falha no projeto executivo que acarretou o rompimento do aterro localizado entre as estacas 342 a 347 referente ao lote 5 da obra da BR 101/PB, o que ensejaria a necessidade de reparação dos prejuízos pelos responsáveis;

(Achado 3.3. projeto executivo deficiente)

f) Determinar, com base no art. 5º, inciso LV da Constituição Federal, a oitiva da empresa Astep Engenharia Ltda. CNPJ 10.778.470/0001-34, na pessoa do seu representante legal, Sr. José Luciano de Freitas Batista, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, se assim o desejar, manifeste-se sobre os indícios de falha que acarretaram o rompimento dos diques da voçoroca localizada nas proximidades da estaca 960, referente ao lote 3 das obras da BR 101/PB, o que ensejaria em necessidade de reparação dos prejuízos causados;

(Achado 3.4)

g) Determinar ao DNIT, nos termos do art. 251, caput, do Regimento Interno do Tribunal, que encaminhe ao TCU, no prazo de 30 dias, Plano de Ação apresentado as medidas que serão adotadas para correção das seguintes irregularidades, indicando o responsável pela ação e o prazo em que será executada:

g.1) pendências ambientais detectadas nos km 13,3 (processo erosivo com formação de voçoroca), km 18,2 a 19,2 (voçoroca de grandes proporções), km 53,6 a 54 (processo erosivo com formação de voçoroca), km 60,8 (erosão próximo passagem de fauna), km 94,1 (assoreamento do Rio Gramame), km 101 (canteiro de obras), km 128,3 (processo erosivo com formação de voçoroca), da BR 101/NE - trecho da Paraíba. (Achado 3.7)

g.2) uso de área particular para dispensa de resíduos de obras (bota-fora) sem licença ambiental, ocorrido nas imediações do Km 85, do lote 5 da BR 101/NE, contrariando as disposições contidas na Lei 6.938/1981, art. 10 e na Resolução Conama 237/1997, art. 2º. (Achado 3.5)

h) Dar ciência, nos termos do art. 4º, da Portaria-Segecex 13/2011, ao DNIT que:

h.1) foi identificado na 4º Revisão de Projeto em Fase de Obra do Lote 3 da BR-101/PB, quantitativos de forma de madeira além do necessário no projeto do canal a ser executado nas proximidades da estaca 960 da BR-101/PB, e que tal inclusão pode importar num prejuízo ao erário de até R$ 738.402,04. (Achado 3.6)

h.2) foi constatada a reincidência no atraso em entrar com o requerimento de renovação das licenças ambientais pelo 2º BEC, a exemplo de: LO 990/2009 – data de vencimento: 9/6/2011, data do requerimento: 3/6/2011; LO 2.527/2008 – data de vencimento: 22/10/2010, data do requerimento: 31/1/2011; LO 2.958/2008 – data de vencimento: 7/11/2010, data do requerimento: 31/1/2011; Licença de outorga de direito de uso de água nº 3305/2009 data de vencimento: 17/6/2010, data do requerimento: 4/4/2011, em descumprimento ao que preceitua o § 4º. do art.18 da Resolução Conama 237/97. (Achado 3.8)

h.3) foram observadas várias pendências ambientais identificadas pela Gestora Ambiental nos lotes 3, 4 e 5, as quais devem ser mitigadas antes da solicitação da LO do empreendimento, em cumprimento à

Resolução Conama 237/1997, art. 18, inciso II e art. 19, inciso I, e, considerando que cabe aos executores das obras (Consórcio C. R. Almeida/Via Engenharia/EMSA, Consórcio ARG/EGESA e 2º Batalhão de Engenharia de Construção) a implementação de medidas para mitigação dos impactos ambientais gerados pelo empreendimento, é essencial que o DNIT realize, antes do recebimento definitivo dos lotes, a verificação de que todas as pendências ambientais foram executadas de forma a mitigar os impactos ambientais identificados pela Gestora Ambiental (Achado 3.7)

i) Dar ciência, nos termos do art. 4º, da Portaria-Segecex 13/2011, ao 2º BEC que:

i.1) foi constatado uso de área particular para dispensa de resíduos de obras (bota-fora) sem licença ambiental, ocorrido nas imediações do Km 85, do lote 5 da BR 101/NE, contrariando as disposições contidas na Lei 6.938/1981, art. 10 e na Resolução Conama 237/1997, art. 2º. (Achado 3.5)

i.2) foi constatada a reincidência no atraso em entrar com o requerimento de renovação das licenças ambientais, a exemplo de: LO 990/2009 – data de vencimento: 9/6/2011, data do requerimento: 3/6/2011; LO 2.527/2008 – data de vencimento: 22/10/2010, data do requerimento: 31/1/2011; LO 2.958/2008 – data de vencimento: 7/11/2010, data do requerimento: 31/1/2011; Licença de outorga de direito de uso de água nº 3305/2009 data de vencimento: 17/6/2010, data do requerimento: 4/4/2011, em descumprimento ao que preceitua o § 4º. do art.18 da Resolução Conama 237/97. (Achado 3.8)

j) Encaminhar cópia do Acórdão, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentar à Superintendência de Administração do Meio Ambiente (SUDEMA) para ciência e adoção de medidas que considerar necessárias quanto ao descumprimento de condicionantes das Licenças de Operação nº 990/2009 - Canteiro de Obras e nº 2518/2008 - Jazida EC-07, pelo 2º BEC, no que se refere à correção dos inconvenientes e danos causados pela degradação da qualidade ambiental, contrariando as disposições contidas na Lei 6.938/1981, art. 14 e na Resolução Conama 237/1997, art. 2º. (Achado 3.7)

k) Encaminhar cópia do Acórdão, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentar ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis para ciência e adoção de medidas que considerar necessárias quanto ao descumprimento de condicionante da Licença Ambiental de Instalação 287/2004 pelo DNIT, no que se refere à correção dos inconvenientes e danos causados pela degradação da qualidade ambiental nos km 13,3 (processo erosivo com formação de voçoroca), km 18,2 a 19,2 (voçoroca de grandes proporções), km 53,6 a 54 (processo erosivo com formação de voçoroca), km 60,8 (erosão próximo passagem de fauna), km 94,1 (assoreamento do Rio Gramame), km 128,3 (processo erosivo com formação de voçoroca), contrariando as disposições contidas na Lei 6.938/1981, art. 14 e na Resolução Conama 237/1997, art. 2º. (Achado 3.7)

l) Encaminhar ao DNIT e ao Exército Brasileiro cópia da Deliberação que vier a ser proferida, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamentar;

m) Comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que em relação à presente fiscalização, não foram detectados indícios de irregularidades.

É o relatório.

VOTO

Aprecia-se, nesta oportunidade, Relatório de Auditoria efetuada pela Secob 2, no âmbito do Fiscobras/2011, nas obras de duplicação e restauração da BR-101/NE, no Estado da Paraíba, entre a divisa RN/PB e a divisa PB/PE, lotes 3, 4 e 5, totalizando 129,00 km.

Nos lotes 3 e 4, o objetivo principal foi avaliar a fiscalização da obra, quanto à coerência das medições, em relação aos serviços executados e às solicitações de revisão contratual aprovadas ou em andamento. No lote 5, foram analisados procedimentos licitatórios de aquisição de insumos e contratação de serviços, para avaliar a sua adequabilidade, bem como a análise dos quantitativos de insumos adquiridos em relação aos necessários à execução da obra.

O volume de recursos fiscalizados foi de R$ 428.467.486,71 e os benefícios estimados da fiscalização são a possibilidade de recuperação aos cofres públicos da quantia de R$ 45.139.085,48, se confirmado o dano ao erário.

As principais irregularidades registradas foram condicionantes de Licença de Instalação não atendidas; ausência de licenças ambientais de competência estadual e local; obra em andamento com Licença Prévia ou de Instalação vencidas; liquidação irregular de despesa; superfaturamento decorrente de quantitativos inadequados; quantitativos inadequados na planilha orçamentária; projeto executivo deficiente ou desatualizado; e projeto básico/executivo sub ou superdimensionado.

O § 3º do art. 95 da Lei 12.309/2010, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2011 e dá outras providências, dispõe, *in verbis*:

"É facultado aos responsáveis mencionados no § 1º deste artigo, bem como ao titular do órgão ou entidade responsável pelas respectivas contratações, apresentar as razões de que trata este artigo também ao TCU durante as ações de fiscalização do empreendimento."

Dessa forma, levantadas as questões de auditoria e considerando o dispositivo legal citado, deve-se realizar a oitiva das entidades responsáveis pela execução das obras e também das empresas contratadas.

Ante o exposto, acolho a proposição da 2ª Secretaria de Obras e voto por que o Tribunal aprove o acórdão que submeto ao Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 21 de setembro de 2011.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

ACÓRDÃO Nº 2512/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 010.772/2011-1.
2. Grupo I – Classe V – Assunto: Relatório de Auditoria.
3. Interessado: Congresso Nacional.
4. Entidades: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – Dnit, Diretoria de Obras de Cooperação do Exército, 2º Batalhão de Engenharia de Construção e 1º Grupamento de Engenharia de Construção.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade: Secretaria de Fiscalização de Obras 2 (Secob-2).
8. Advogado(s) constituído(s) nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Relatório de Auditoria efetuado pela Secob 2, no âmbito do Fiscobras 2011, nas obras de duplicação e restauração da BR-101/NE, no Estado da Paraíba, entre a divisa RN/PB e a divisa PB/PE, totalizando 129,00 km,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, com fundamento no § 3º do art. 95 da Lei 12.209/2010 (LDO 2011) e ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. determinar a oitiva da Diretoria de Obras de Cooperação do Exército, do 2º Batalhão de Engenharia de Construção e do 1º Grupamento de Engenharia de Construção para, no prazo de quinze dias, manifestar-se sobre os seguintes tópicos, devidamente apontados na corrente fiscalização:

9.1.1. aquisição de 453.296,43 m3 de brita contra 263.766,27 m3 necessários de acordo com as medições do Dnit até abril de 2011. Considerando a existência de 23.827,00 m3 em estoque, o 2º BEC adquiriu quantidade 63% superior a necessária à execução do lote 5 da BR 101/PB, totalizando R$ 7.120.264,79 pagos a maior, em afronta aos arts. 62 e 63 da lei 4.320/1964 (Achado 3.1);

9.1.2. aquisição de 695.432,17 m3 de areia contra 607.211,48 m3 necessários de acordo com as medições do Dnit até abril de 2011. Considerando a existência de 1.434,00 m3 em estoque, o 2º BEC

adquiriu quantidade 14% superior a necessária à execução do lote 5 da BR 101/PB, totalizando R$ 1.262.746,33 pagos a maior, em afronta aos arts. 62 e 63 da lei 4.320/1964 (Achado 3.1);

9.1.3. aquisição de 38.682,98 ton de cimento contra 34.949,54 ton necessárias de acordo com as medições do Dnit até abril de 2011. Considerando a existência de 99 ton em estoque, o 2º BEC adquiriu quantidade 10% superior a necessária à execução do lote 5 da BR 101/PB, totalizando R$ 1.045.628,13 pagos a maior, em afronta aos arts. 62 e 63 da lei 4.320/1964 (Achado 3.1);

9.1.4. pagamentos referentes à manutenção e locação de equipamentos em quantidade superior a 100% ao necessário à execução do lote 5 da BR 101/PB até a medição de abril de 2011, totalizando valor entre R$ 19.537.160,99 e R$ 30.564.572,69 pagos a maior, em afronta aos art. 62 e 63 da lei 4.320/1964 (Achado 3.1);

9.1.5 recebimento de CM-30 e CAP 50-70 em quantitativos superiores aos necessários à execução dos serviços atestados nas medições das obras do Lote 5 da BR-101/PB (Achado 3.2);

9.1.6. inexistência de ações de responsabilização e ressarcimento de danos decorrentes de falha no projeto executivo que acarretou o rompimento do aterro localizado entre as estacas 342 a 347 referente ao lote 5 da obra da BR 101/PB (Achado 3.3);

9.2. determinar a oitiva do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - Dnit, para, no prazo de quinze dias, manifestar-se sobre os seguintes indícios de irregularidades:

9.2.1. entrega ao consórcio construtor, responsável pela execução do Lote 3 da BR-101/PB, CM-30 em quantitativo superior aos atestados nas medições das obras da BR-101/PB (Achado 3.2);

9.2.2. entrega ao 2º BEC, responsável pela execução do Lote 5 da BR-101/PB, CM-30 e CAP 50-70 em quantitativo superior aos atestados nas medições das obras da BR-101/PB (Achado 3.2);

9.2.3. inexistência de ações de responsabilização e ressarcimento por danos causados por falha no projeto executivo que acarretou o rompimento do aterro localizado entre as estacas 342 a 347 referente ao lote 5 da obra da BR 101/PB (Achado 3.3);

9.2.4. indícios de falhas que acarretaram o rompimento dos diques da voçoroca localizada nas proximidades da estaca 960 no lote 3 das obras da BR 101/PB, bem como sobre a não apuração de responsabilidade para ressarcimento desse dano (Achado 3.4);

9.3. determinar a oitiva do Consórcio C.R. Almeida/Via/Emsa, CNPJ 08.396.100/00032-71, para, no prazo de quinze dias, se assim o desejar, manifestar-se sobre os seguintes indícios de irregularidades:

9.3.1. recebimento de CM-30 em quantitativo superior ao necessários à execução dos serviços atestados nas medições das obras do Lote 3 da BR-101/PB (Achado 3.2);

9.3.2. possíveis falhas que acarretaram o rompimento dos diques da voçoroca localizada nas proximidades da estaca 960, referente ao lote 3 das obras da BR 101/PB (Achado 3.4);

9.4. determinar a oitiva da empresa Dynatest Engenharia Ltda., CNPJ: 32.116.154/0001-30, para, se assim o desejar, no prazo de quinze dias, manifestar-se sobre os indícios de falha no projeto executivo que acarretou o rompimento do aterro localizado entre as estacas 342 a 347 referente ao lote 5 da obra da BR 101/PB, o que ensejaria a necessidade de reparação dos prejuízos pelos responsáveis (Achado 3.3. projeto executivo deficiente);

9.5. determinar a oitiva da empresa Astep Engenharia Ltda. CNPJ 10.778.470/0001-34, para, no prazo de quinze dias, se assim o desejar, manifestar-se sobre os indícios de falha que acarretaram o rompimento dos diques da voçoroca localizada nas proximidades da estaca 960, referente ao lote 3 das obras da BR 101/PB, o que ensejaria em necessidade de reparação dos prejuízos causados (Achado 3.4);

9.6. fixar prazo de quinze dias, nos termos do art. 251, caput, do Regimento Interno do Tribunal, para o Dnit encaminhar ao TCU Plano de Ação para as medidas que serão adotadas para correção das seguintes irregularidades, indicando o responsável pela ação e o prazo em que será executada:

9.6.1. pendências ambientais detectadas nos km 13,3 (processo erosivo com formação de voçoroca), km 18,2 a 19,2 (voçoroca de grandes proporções), km 53,6 a 54 (processo erosivo com formação de voçoroca), km 60,8 (erosão próximo passagem de fauna), km 94,1 (assoreamento do Rio Gramame), km 101 (canteiro de obras), km 128,3 (processo erosivo com formação de voçoroca), da BR 101/NE - trecho da Paraíba (Achado 3.7) ;

9.6.2. uso de área particular para dispensa de resíduos de obras (bota-fora) sem licença ambiental, ocorrido nas imediações do km 85, do lote 5 da BR 101/NE, contrariando as disposições contidas na Lei 6.938/1981, art. 10 e na Resolução Conama 237/1997, art. 2º. (Achado 3.5)

9.7. dar ciência ao Dnit, nos termos do art. 4º, da Portaria-Segecex 13/2011, que:

9.7.1. na 4º Revisão de Projeto em Fase de Obra do Lote 3 da BR-101/PB, foram identificados quantitativos de formas de madeira além do necessário no projeto do canal a ser executado nas proximidades da estaca 960 da BR-101/PB, e que tal inclusão pode importar em prejuízo ao erário de até R$ 738.402,04 (Achado 3.6);

9.7.2. foi verificada a reincidência no atraso em entrar com o requerimento de renovação das licenças ambientais pelo 2º BEC, a exemplo de: LO 990/2009 – data de vencimento: 9/6/2011, data do requerimento: 3/6/2011; LO 2.527/2008 – data de vencimento: 22/10/2010, data do requerimento: 31/1/2011; LO 2.958/2008 – data de vencimento: 7/11/2010, data do requerimento: 31/1/2011; Licença de outorga de direito de uso de água nº 3305/2009 data de vencimento: 17/6/2010, data do requerimento: 4/4/2011, em descumprimento ao que preceitua o § 4º. do art.18 da Resolução Conama 237/97 (Achado 3.8);

9.7.3. foram observadas pendências ambientais identificadas pela Gestora Ambiental nos lotes 3, 4 e 5, que devem ser mitigadas antes da solicitação da LO do empreendimento, em cumprimento à Resolução Conama 237/1997, art. 18, inciso II e art. 19, inciso I, e, considerando que cabe aos executores das obras (Consórcio C. R. Almeida/Via Engenharia/Emsa, Consórcio ARG/EGESA e 2º Batalhão de Engenharia de Construção) a implementação de medidas para mitigação dos impactos ambientais gerados pelo empreendimento, é essencial que o Dnit realize, antes do recebimento definitivo dos lotes, a verificação de que todas as pendências ambientais foram executadas de forma a mitigar os impactos ambientais identificados pela Gestora Ambiental (Achado 3.7);

9.8. dar ciência ao 2º BEC, nos termos do art. 4º, da Portaria-Segecex 13/2011, que:

9.8.1. foi verificado uso de área particular para dispensa de resíduos de obras (bota-fora) sem licença ambiental, ocorrido nas imediações do Km 85, do lote 5 da BR 101/NE, contrariando as disposições contidas na Lei 6.938/1981, art. 10 e na Resolução Conama 237/1997, art. 2º (Achado 3.5);

9.8.2. houve reincidência no atraso em entrar com o requerimento de renovação das licenças ambientais, a exemplo de: LO 990/2009 – data de vencimento: 9/6/2011, data do requerimento: 3/6/2011; LO 2.527/2008 – data de vencimento: 22/10/2010, data do requerimento: 31/1/2011; LO 2.958/2008 – data de vencimento: 7/11/2010, data do requerimento: 31/1/2011; Licença de outorga de direito de uso de água nº 3305/2009 data de vencimento: 17/6/2010, data do requerimento: 4/4/2011, em descumprimento ao que preceitua o § 4º. do art.18 da Resolução Conama 237/97. (Achado 3.8)

9.9. encaminhar cópia do acórdão, bem como do relatório e do voto que o fundamentam, à Superintendência de Administração do Meio Ambiente (Sudema) para ciência e adoção de medidas que considerar necessárias quanto ao descumprimento de condicionantes das Licenças de Operação nº 990/2009 - Canteiro de Obras e nº 2518/2008 - Jazida EC-07, pelo 2º BEC, no que se refere à correção dos inconvenientes e danos causados pela degradação da qualidade ambiental, contrariando as disposições contidas na Lei 6.938/1981, art. 14 e na Resolução Conama 237/1997, art. 2º (Achado 3.7);

9.10. encaminhar cópia do acórdão, bem como do relatório e do voto que o fundamentam, ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis para ciência e adoção de medidas que considerar necessárias quanto ao descumprimento de condicionante da Licença Ambiental de Instalação 287/2004 pelo Dnit, no que se refere à correção dos inconvenientes e danos causados pela degradação da qualidade ambiental nos km 13,3 (processo erosivo com formação de voçoroca), km 18,2 a 19,2 (voçoroca de grandes proporções), km 53,6 a 54 (processo erosivo com formação de voçoroca), km 60,8 (erosão próximo passagem de fauna), km 94,1 (assoreamento do Rio Gramame), km 128,3 (processo erosivo com formação de voçoroca), contrariando as disposições contidas na Lei 6.938/1981, art. 14 e na Resolução Conama 237/1997, art. 2º (Achado 3.7);

9.11. encaminhar ao Dnit e ao Comando do Exército cópia do acórdão, acompanhada do relatório e do voto que a fundamentam;

10. Ata n° 39/2011 – Plenário.
11. Data da Sessão: 21/9/2011 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2512-39/11-P.

13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Augusto Nardes (na Presidência), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues (Relator), Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.
13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO NARDES
Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO II – CLASSE I – Plenário
TC 012.652/2001-0
Natureza: Recurso de Revisão (em processo de Tomada de Contas).
Exercício: 2000.
Órgão: Departamento de Emprego e Salário - SPPE/MTE
Responsável: Fátima Bayma de Oliveira (528.602.807-15).
Interessado: Departamento de Emprego e Salário - SPPE/MTE
(03.830.550/0001-26).
Advogado(s) constituído(s) nos autos: Francisco Eduardo Carrilho Chaves – OAB/DF nº 22.322.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS. DEPARTAMENTO DE EMPREGO E SALÁRIO. FALHAS IDENTIFICADAS NA APROVAÇÃO DA PRESTAÇÃO DE CONTAS FINAIS DE CONVÊNIOS FIRMADOS COM ENTIDADES SINDICAIS, ENTIDADE DO SISTEMA ‘S’ E FUNDAÇÕES, CUJAS METAS NÃO HAVIAM SIDO INTEGRALMENTE REALIZADAS. FALTA DE CONTROLE PREVENTIVO DA EXECUÇÃO DE DESPESAS EM CONVÊNIOS, TAIS COMO CONTRATAÇÕES EMERGENCIAIS, ANTECIPAÇÕES DE PAGAMENTO E DESEMBOLSO DE RECURSOS SEM A PRÉVIA LIQUIDAÇÃO DO DISPÊNDIO. AUSÊNCIA DE INFORMAÇÕES GERENCIAIS SOBRE AS TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS MEDIANTE, CONVÊNIO, ACORDO, AJUSTE, TERMO DE PARCERIA OU INSTRUMENTOS CONGÊNERES. JULGAMENTO PELA IRREGULARIDADE. APLICAÇÃO DE MULTA À GESTORA. DECISÃO MANTIDA EM GRAU DE RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. MANEJO DE RECURSO DE REVISÃO. CONHECIMENTO. CONTEXTO DAS IRREGULARIDADES IDENTIFICADAS RELATIVAMENTE ÀS CONTAS DA UNIDADE JURISDICIONADA. PROVIMENTO. INSUBSISTÊNCIA DA DELIBERAÇÃO RECORRIDA. JULGAMENTO PELA REGULARIDADE COM RESSALVA DAS CONTAS E QUITAÇÃO.

RELATÓRIO

Trata-se de Recurso de Revisão interposto contra acórdão proferido em Tomada de Contas anual do Departamento de Emprego e Salário, órgão vinculado ao Ministério do Trabalho e Emprego, relativa ao exercício de 2000.

Ao apreciar o presente feito, esta Corte, por meio do Acórdão 936/2006 – 2ª Câmara (f. 243-246, v. 6), julgou irregulares as contas da Sra. Fátima Bayma de Oliveira, ex–Diretora do Departamento de Emprego e Salário, condenando-a ao pagamento de multa no valor de cinco mil reais. Posteriormente, a responsável ingressou com recurso de reconsideração, não conhecido por intempestivo e por não apresentar fatos novos, nos termos do Despacho de fl. 24, anexo 1.

Nesta etapa processual, a recorrente interpõe Recurso de Revisão (fl. 2, anexo 2), com fundamento no inciso II do art. 35 da lei 8443/1992, trazendo à apreciação informações sobre as finalidades institucionais e o desempenho de várias áreas e unidades afetas ao Departamento de Emprego e Salário, as quais, no seu entender, devem ser sopesadas na reavaliação da tomada de contas, para não prejudicar o conjunto dos seus atos de gestão. Trata das seguintes unidades:

a) Fundo de amparo ao Trabalhador;
b) CODEFAT;
c) Departamento de Emprego;
d) Programa Seguro Desemprego;
e) Programa de Geração de Emprego e Renda;
f) Evolução do Proger;
g) PROGER urbano;
h) PROGER rural;
i) PRONAF;
j) outras elencadas à fl. 6 do anexo 2.

A recorrente também argumenta com o fato de os administradores estarem sujeitos a equívocos, mesmo de boa-fé, eventualmente relevados pelo TCU, diante das circunstâncias do caso concreto, para considerá-los impropriedades formais. Para subsidiar essa informação, a recorrente cita alguns Acórdãos do TCU.

Por fim, a recorrente apresenta conceitos e entendimentos de juristas sobre os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, para, ao final, requerer novo julgamento da tomada de contas, para torná-las regulares com ressalva e elidir a multa a ela cominada.

Ao examinar a peça recursal, a Secretaria de Recursos – Serur, com o endosso do representante do Ministério Público junto ao TCU, lavrou a seguinte instrução:

"Primeiramente, registra-se que o Recurso de Revisão constitui-se, na verdade, em uma espécie recursal em sentido amplo, verdadeiro procedimento revisional, com índole jurídica similar à ação rescisória, nos termos do art. 288, ***caput****, do RI/TCU, que objetiva a desconstituição da coisa julgada administrativa. Desta feita, seu conhecimento somente é cabível em situações excepcionalíssimas, descritas no art. 35 da Lei 8.443/92, desde que devidamente caracterizadas.*

Assim, além dos pressupostos de admissibilidade comuns a todos os recursos – tempestividade, singularidade e legitimidade –, o recurso de revisão requer o atendimento dos requisitos específicos indicados no art. 35, incisos I, II, III, da Lei 8.443/92: I- erro de cálculo; II- falsidade ou insuficiência de documentos em que se tenha fundamentado o acórdão recorrido; III - superveniência de documentos novos com eficácia sobre a prova produzida. Assim sendo, para o conhecimento do Recurso de Revisão, faz-se mister o preenchimento de um ou mais dos incisos acima mencionados.

Compulsando os autos, verifica-se no relatório (fls. 224/225) que precedeu o Acórdão 936/2006 – TCU – 2ª Câmara, que a condenação da responsável se deu pelos seguintes motivos:

a) não pronunciou-se sobre a aprovação financeira das contas dos convênios firmados no ano de 2000 entre o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e as Secretarias Estaduais de Trabalho de toda a Federação, Centrais Sindicais de Trabalhadores, Fundações e Senai, inclusive cincos convênios

celebrados com os Estados de São Paulo, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro e Espírito Santo, nos anos de 1994 e 1998, em desobediência ao art. 31 da IN-STN-01/97 e art.15, inciso II, alínea "e" da IN-TCU-12/96 (vide parágrafos 31 a 34 desta instrução);

b) deixou de incluir na Tomada de Contas Anual diversas ações contempladas no Plano Plurianual 2000-2003 e seus indicadores de gestão que permitissem ao Tribunal aferir a eficiência, eficácia e economicidade da ação administrativa, levando-se em conta os resultados quantitativos e qualitativos alcançados pelo órgão, em desacordo com o art. 15, inciso II, alíneas "a", "b", "c" e "d" da IN-TCU-12/96 (vide parágrafos 42 a 47 desta instrução);

É válido ressaltar que, no recurso apresentado, a recorrente não apresenta defesa específica em relação às irregularidades apontadas, apenas menciona que tais irregularidades foram pequenas se comparadas com os números apresentados em sua gestão.

Na documentação apresentada constam apenas definições e algumas informações estatísticas referentes ao FAT, CODEFAT, PROGER, PRONAF e outros temas elencados às fls. 5 e 6 do anexo 2.

Apesar de a recorrente invocar em sua defesa o inciso II do art. 35 da Lei 8443/92, não se *verifica na argumentação e na documentação apresentadas elementos que comprovem falsidade ou insuficiência de documentos em que se tenha fundamentado o acórdão recorrido.*

Com relação às demais alegações apresentadas relacionadas aos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, verifica-se que a recorrente limita-se a manifestar sua insatisfação com o conteúdo do acórdão recorrido e a rediscutir o mérito do processo fundamentado em alegações jurídicas.

Dessarte, convém destacar que o recurso de revisão, impugnação de índole similar à ação rescisória, objetiva a desconstituição da coisa julgada administrativa, e somente é cabível em situações excepcionalíssimas, descritas no art. 35 da LOTCU, desde que devidamente caracterizadas.

Tendo em vista que a argumentação e a documentação expostas não possuem o condão de satisfazer o disposto no art. 35 da Lei 8.443/92, entende-se que não resta atendido o requisito específico de admissibilidade do recurso de revisão.

Propõe-se:

***3.1. não conhecer o recurso de revisão**, por não atender aos requisitos específicos de admissibilidade inerentes à espécie, nos termos do art. 35, I, II e III, da Lei 8.443/92 c/c art. 288, III, do RI/TCU;*

***3.2.** encaminhar os autos à **Secretaria das Sessões,** para sorteio de relator, nos termos do art. 48, **caput**, da Resolução/TCU 191/2006, c/c o art. 50, I, da Resolução/TCU 240/2010 e Portaria/SERUR 2/2009; e*

***3.3. dar ciência ao recorrente** e aos demais órgãos/entidades interessados do teor da decisão que vier a ser adotada, acompanhada de seu relatório e voto."*

VOTO

Com fulcro no art. 35, inciso III, da Lei nº 8.443/1992, conheço do Recurso de Revisão interposto pela Sra. Fátima Bayma de Oliveira, contra os subitens 9.1, 9.3, 9.4 e 9.5, todos do Acórdão nº 936/2006-TCU- 2ª Câmara, relativos à Tomada de Contas anual do Departamento de Emprego e Salário-DES/MTE, órgão vinculado ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), relativa ao exercício financeiro de 2000.

O fundamento do recurso de revisão assenta-se na superveniência de documentos novos com eficácia sobre a prova produzida. Foram apresentadas informações e dados consolidados do desempenho das atribuições finalísticas a cargo do Departamento de Emprego e Salário (DES/MTE), durante o exercício de 2000, órgão vinculado ao Ministério do Emprego. Embora tais elementos sejam inerentes ao processo de tomada de contas anual, não foram integralmente submetidos à cognição deste Tribunal, seja pela instrução inicial, seja na etapa de recurso de reconsideração.

Mediante Acórdão nº 936/2006-TCU-2ª Câmara, o Tribunal, com fundamento nos artigos 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea "b", 19, parágrafo único, e 23, inciso III, e 58, inciso I, todos da Lei 8.443/92, julgou irregulares as contas da então diretora do Departamento de Emprego e Salário, Sra. Fátima Bayma de Oliveira, e aplicou-lhe multa no valor de R$ 5.000,00 (cinco mil reais).

Os motivos que embasaram a irregularidade das contas em nome da recorrente decorreram das seguintes ocorrências:

a) aprovação das prestações de contas finais dos Convênios MTE/SPES/CODEFAT 007/99 (CUT - Sine/SP), 008/99 (Força Sindical - Sine/PE) e Termos Aditivos dos Convênios MTE/SPES/CODEFAT 007/99 (CUT) e 008/96 (Sine/DF), sem o cumprimento integral das metas com inobservância ao art. 22 c/c art. 2° da IN/STN 01/97 (fls. 41/42 e 68/70);

b) execução do Convênio MTE/SPES/CODEFAT n° 007/99 pela CUT com a realização de todas as despesas mediante contratações emergenciais sem licitação, com fundamento no inciso IV do art. 24 da Lei 8.666/93 (fls. 42 e 68/69);

c) previsão de pagamento antecipado em contrato firmado pela Força Sindical com a Fundação de Pesquisa de Ribeirão Preto (Funpec), no contexto da execução do Convênio MTE/SPES/CODEFAT n° 008/99, vedada pelo art. 38 do Decreto n° 93.872/86, pelo art. 62 da Lei n° 4.320/64 e pela letra "a" do inciso XIV do art. 40 da Lei n° 8.666/93 (fls. 42 e 69);

d) liquidação de despesas das ações "Assistência Técnica ao Empreendedor", "Controle de Empreendimentos Financiados" e "Coordenação e Manutenção do Fundo de Amparo ao Trabalhador", cujas metas previstas não foram realizadas, em desacordo com os arts. 62 e 63 da Lei n° 4.320/64 (fls. 24/25 e 73, vol. principal);

e) ausência de informações/demonstrativos no Relatório de Gestão das transferências de recursos mediante convênio, acordo, ajuste, termo de parceria ou outros instrumentos congêneres, bem como a título de subvenção, auxílio ou contribuição, destacando, dentre outros aspectos, a observância às normas legais e regulamentares pertinentes, a correta aplicação dos recursos e o alcance dos objetivos previstos, sendo que, nas hipóteses do art. 8º da Lei nº 8.443/92, deverão constar, ainda, informações sobre as providências adotadas para a devida regularização de cada caso, inclusive sobre a instauração da correspondente Tomada de Contas Especial, conforme determina o inciso II, letra "f", do art. 15 da IN/TCU n° 12/96 (fls. 12/28).

II

Antes de examinar os documentos trazidos à apreciação pela recorrente, relativamente às ocorrências que macularam as contas, convém situar, com precisão, as circunstâncias dos fatos imputados a Sra. Fátima Bayma de Oliveira. Essa análise preliminar é imprescindível para verificar em que medida tais falhas impactaram o conjunto dos atos de gestão da responsável à frente do Departamento de Emprego e Salário.

No recurso revisional, não cabe reapreciar juízo de mérito acerca de pontos específicos já decididos por esta Corte de Contas, mas, tão somente, a possibilidade de novo julgamento do conjunto das contas à luz da superveniência de documentos novos com eficácia sobre a prova produzida.

A primeira imputação à Sra. Fátima Bayma de Oliveira refere-se à irregular aprovação de prestação de contas final de convênios, vencidas no exercício financeiro de 2000, cujas metas não haviam sido adimplidas (alínea "a" do voto). Esse fato teve por base informações colacionadas pela Secretaria Federal de Controle Interno em Relatório de Auditoria de Gestão daquele órgão ministerial. As evidências podem ser resumidas nos quadros demonstrativos a seguir:

- Convênio MTE/SPES/CODEFAT nº 007/99, firmado entre a União e a Central Única dos Trabalhadores em São Paulo (CUT/SP), cujo objeto é a implantação de unidade de atendimento de trabalhadores para prestação descentralizada de serviços de seguro desemprego e intermediação de mão de obra, no âmbito do Sistema Nacional de Emprego (SINE):

Variáveis/Áreas	Meta prevista	Meta realizada	Percentual de realização (%)

Intermediação de mão de obra			
Inscritos	75.000	30.689	40,92
Vagas	21.560	2.334	10,83
Encaminhados	41.430	3.318	8,01
Colocados	13.680	564	4,12
Seguro Desemprego			
Atendimentos	142.918	674	0,47
Habilitados	76.638	656	0,86
Totais	**371.226**	**38.235**	**10,30**

- Convênio MTE/SPES/CODEFAT nº 008/99, firmado entre a União e a Força Sindical em Pernambuco (SINE/PE), com vistas à implantação de unidade de atendimento de trabalhadores para prestação descentralizada de serviços de seguro desemprego e intermediação de mão de obra, no âmbito do Sistema Nacional de Emprego (SINE):

Variáveis/Áreas	Meta prevista	Meta realizada	Percentual de realização (%)
Intermediação de mão de obra			
Inscritos	22.500	28.872	128,32
Vagas	7.000	5.529	78,99
Encaminhados	14.000	7.529	53,78
Colocados	2.500	1.053	42,12
Seguro Desemprego			
Atendimentos	66.000	89	0,13
Habilitados	45.000	25	0,06
Totais	**157.000**	**43.097**	**27,45**

- Termo Aditivo nº 007/99 do Convênio MTE/SPES/CODEFAT nº 008/96, firmado entre a União e o Distrito Federal, por meio da Secretaria de Trabalho, Emprego e Renda do DF, para prestação descentralizada de serviços de seguro desemprego, intermediação de mão de obra, realização de pesquisa de emprego e desemprego, no âmbito do Sistema Nacional de Emprego (SINE), bem como realização de ações de geração de emprego e renda:

Variáveis/Áreas	Meta prevista	Meta realizada	Percentual de realização (%)
Intermediação de mão de obra			
Inscritos	142.314	73.028	51,31
Vagas	15.460	16.320	105,56
Encaminhados	20.000	20.959	104,80
Colocados	5.000	5.701	114,02
Seguro Desemprego			
Atendimentos	274.000	11.561	4,22
Habilitados	72.000	9.963	13,84
Pesquisa de Emprego e Desemprego			
Domicílios	30.000	30.000	100,00

pesquisados			
Geração de Emprego e Renda			
Visitas realizadas (empreendimentos)	500	120	24,00
Totais	**559.274**	**167.652**	**29,98**

O Controle Interno Setorial fundamentou tais falhas na premissa de as metas fixadas para o Departamento de Emprego e Salário, no exercício de 2000, poderem ser examinadas de forma consolidada.

A rigor, a simples comparação entre o somatório das metas previstas nos instrumentos de convênio e aquelas efetivamente realizadas, sem considerar a análise individualizada do contexto de cada uma dessas ações, pode distorcer a avaliação do desempenho desses indicadores. Isso porque as ações de intermediação de mão de obra, de seguro desemprego, de pesquisa de emprego e desemprego, bem como de geração de emprego e renda não são variáveis mutuamente dependentes ou correlacionáveis entre si.

O aumento da atividade nível de intermediação de mão de obra, assim caracterizada como conjunto de medidas tendentes a recolocar desempregados no mercado de trabalho formal, não necessariamente implica acréscimo no número de atendimentos e de habilitação de candidatos ao recebimento do benefício do seguro desemprego. Nessa hipótese, a relação é justamente inversa, pois o crescimento da quantidade de pessoas inseridas no mercado de trabalho propende a diminuir as despesas relacionadas ao pagamento do seguro desemprego.

Outro aspecto que reclama cautela na análise global das metas estabelecidas para esses convênios é a inadequação desses indicadores para aferir, por si só, o desempenho gerencial do órgão contratante, pois o alcance desses objetivos depende de outros fatores exógenos, além da capacidade operacional dos convenentes.

Para ilustrar esse ponto, cito, como exemplo, a intermediação de mão de obra. Conforme Resoluções do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador, essa atividade pode ser realizada diretamente pela União ou, indiretamente, por meio de convênios com órgãos públicos correlatos das demais unidades da federação e entidades privadas sem fins lucrativos, dedicadas à recolocação de trabalhador desempregado no mercado laboral.

O plexo de ações na intermediação de mão de obra compreende as seguintes iniciativas: inscrição e cadastramento de perfis profissionais de trabalhadores desempregados; captação de vagas junto às empresas privadas; encaminhamento dos trabalhadores cadastrados para entrevista junto aos potenciais empregadores, de acordo com o perfil exigido para preenchimento de cada vaga disponível. O conjunto dessas medidas tem por objetivo maior a reinserção do trabalhador desempregado no mercado formal de trabalho, sendo esse o principal indicador.

A complexidade da análise gerencial dessa ação verifica-se na elevada inscrição de desempregados atendidos no âmbito do Sistema Nacional de Emprego (SINE), o que não traduz inexoravelmente o acréscimo da disponibilidade de novos postos de trabalho, tampouco maior nível de recolocação de candidatos a empregos formais. Eventuais resultados insuficientes de intermediação de mão de obra podem ser significativamente influenciados por fatores estruturantes e conjunturais, tais como condições mercadológicas de baixa oferta de trabalho, em razão de período recessivo; baixo nível de escolarização dos candidatos; déficit de qualificação profissional para suprir as novas exigências dos empregadores; desinteresse superveniente de uma ou ambas as partes contratante, dentre outras condições.

De igual forma, a pequena quantidade de atendimentos ao trabalhador e a pouca habilitação de beneficiários ao recebimento de Seguro-Desemprego não indicam, por si só, inadimplência por parte da unidade gestora em ampliar tal ação. Tais metas podem ser influenciadas por fatores externos, como a retomada da atividade econômica, geração e preenchimento de novos postos de trabalho, desinteresse dos interessados, além do aumento do nível de informalidade.

Também os indicadores de geração de emprego e renda não dispensam exame contextualizado. Segundo normas do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador, as metas contidas nessa

ação são operacionalizadas por meio de concessão de crédito a setores com pouco acesso ao sistema financeiro, seja na área urbana, seja na área rural. No rol de beneficiários, inserem-se empreendimentos potencialmente agregadores de renda e mão de obra, a exemplo de pequenas e microempresas, cooperativas e outras formas associativas de produção, as quais são normalmente relegadas ao setor informal.

A eficácia das metas ajustadas para essa ação depende, em grande parte, de articulação institucional entre setor público, agências oficiais de fomento e agentes financeiros, bem como o estabelecimento de condições que facilitem o acesso de pequeno e médio empreendedor ao crédito.

Colocadas essas reais perspectivas, este Tribunal, ainda assim, considerou inadequada a aprovação das prestações de contas dos convênios indicados, apesar de presentes as circunstâncias seguir expostas.

As prestações de contas dos acordos firmados entre a União, por meio do DES/MTE, a Central Única dos Trabalhadores de São Paulo (Convênio MTE/SPES/CODEFAT 007/99), e a Força Sindical de Pernambuco (Convênio MTE/SPES/CODEFAT nº 008/99) foram aprovadas pela Coordenação-Geral de Emprego, unidade encarregada da fiscalização desses ajustes, ao atestar a implantação física dos núcleos de atendimento aos trabalhadores, conforme Nota Técnica nº 20, de 19/03/2001 (fls. 105/111 do vol. 1). Segundo o órgão fiscalizador, a falta de realização das metas pactuadas para a intermediação de mão de obra e operacionalização do seguro desemprego decorreu da exiguidade de prazo após a implantação das centrais de atendimento ao trabalhador.

Com efeito, o 'Centro de Solidariedade', na Região Metropolitana de Recife ocorreu em 18 de outubro de 1999 e o posto de atendimento da Central Única dos Trabalhadores em São Paulo foram entregues ao público em 23 de agosto de 1999. Essas situações deixaram os convenentes com reduzido período até o término do exercício financeiro de 1999 e pouco tempo para a prestação de contas dos ajustes, no início de 2000, a fim de concretizarem as metas avençadas com a União.

Ao considerar cumprido o objeto dos convênios com a instalação física dos centros de atendimento aos trabalhadores, a Coordenação Geral de Emprego fiou-se na própria Resolução CODEFAT nº 197, de 04 de novembro de 1998, à época vigente, que autorizava a aplicação de prazo de carência de até seis meses para a concretização das metas acordadas com os convenentes privados, cujas agências de atendimento tenham sido inauguradas em prazo inferior a um ano.

A despeito de essas justificativas não indicarem a existência de conduta negligente muito menos dolosa por parte da então gestora do Departamento de Emprego e Salário, esse Tribunal considerou a falha não elidida.

Quanto à aprovação da prestação de contas do Termo Aditivo nº 007/99 ao Convênio MTE/SPES/CODEFAT nº 008/96, firmado entre a União e o Distrito Federal, por meio da Secretaria de Trabalho, Emprego e Renda do DF (SETER/DF), em princípio, também não se justificaria a imputação à ex-gestora. A concretização da vertente de maior importância na intermediação de mão de obra – recolocação do trabalhador no mercado formal de emprego – superou a meta inicialmente prevista em 14,02%.

Com esse resultado, as metas alcançadas nas demais ações de intermediação de mão de obra (inscrição e encaminhamento) têm sua importância relativizada diante do fato de o principal objetivo desse programa haver sido cumprido com o regresso do desempregado ao mercado de trabalho. Ainda assim, apenas o número de inscritos ficou aquém do desejado, ao passo que as ações de captação de vagas e de encaminhamento de candidatos para entrevistas também haviam ultrapassado as previsões originalmente acordadas.

Com relação ao desempenho da unidade gestora na área do Seguro-Desemprego, a Coordenação Geral de Emprego do MTE esclareceu ao TCU o fato de o órgão ministerial repassador haver implantado no Distrito Federal, em 1998, programa piloto denominado 'Novo Modelo de Seguro-Desemprego'. Esse projeto não se revelou eficiente por uma série de imprevistos decorrentes de sua implantação, repercutindo, assim, na baixa execução dessa ação no âmbito do SINE/DF até junho do exercício de 1999. Por esse motivo, o DES decidiu retomar o modelo convencional de operacionalização do Seguro – Desemprego, a partir de julho de 1999, possibilitando, assim, a melhoria do atendimento desse serviço.

Ainda no escopo do termo aditivo ao convênio firmado com o SETER/DF, foi destacado pelo órgão de supervisão ministerial o fato de a execução do Programa de Geração de Emprego e Renda - PROGER, no âmbito do DF, apresentar-se pouco acessível aos segmentos informais. Ficou evidente, nos esclarecimentos acostados pela responsável do DES/MTE, a existência de incompatibilidade entre as garantias individuais exigidas pelas instituições financeiras oficiais e a realidade dos potenciais beneficiários, bem como a morosidade da liberação dos financiamentos.

Tais elementos, conforme já exposto nesse voto, não poderiam, em princípio, ser atribuíveis à responsabilidade exclusiva da gestão do Departamento de Emprego e Salário, pois o sucesso desse programa dependia de medidas da alçada de Fazenda Federal, em articulação com entidades financeiras oficiais a fim de facilitar o acesso ao crédito, principalmente, ao pequeno empreendedor. Apesar de a solução dessas limitações não depender exclusivamente da gestora, o Tribunal não acolheu a defesa apresentada pela Sra. Fátima Bayma de Oliveira, mantendo, assim, o registro dessa irregularidade.

Outro fato que resultou na reprovação das contas da ex-dirigente refere-se à elevada quantidade de contratações diretas pela Central Única dos Trabalhadores em São Paulo, no âmbito do Convênio MTE/SPES/CODEFAT nº 007/99, sem o devido enquadramento da dispensa de licitação em situação emergencial exigida pelo inciso IV do art. 24 da Lei 8.666/1993 (alínea ‘b’ do voto). A despesa incorrida nas referidas contratações diretas totalizou a quantia de R$ 3.693.399,28.

Questionada sobre essa ocorrência, a Sra. Fátima Bayma de Oliveira argumenta que o Departamento de Emprego e Salário adotou, à época, todos os procedimentos para orientar os convenentes a observar as normas financeiras para realização das despesas públicas. Salientou, também, o fato de a CUT/SP haver respaldado as contratações diretas em situação emergencial, relativas à necessidade de imediata implantação de posto de atendimento ao trabalhador. No entender da ex-dirigente do DES, a regularidade das dispensas do procedimento licitatório fora reconhecida por parecer jurídico emitido no âmbito da entidade sindical.

Tais argumentos também foram considerados insuficientes por este Tribunal, em face da ausência adequada supervisão ministerial da execução dessas despesas.

A mesma imputação de ausência de controle preventivo por parte do órgão ministerial foi indicada na previsão de pagamento antecipado em cláusula do contrato firmado entre a Força Sindical de Pernambuco e a Fundação de Pesquisa de Ribeirão Preto (Funpec), no contexto da execução do Convênio MTE/SPES/CODEFAT n° 008/99. Essa previsão, segundo entendimento desse Tribunal, contrariou as disposições contidas no art. 38 do Decreto n° 93.872/86, no art. 62 da Lei n° 4.320/64 e na alínea "a" do inciso XIV do art. 40 da Lei n° 8.666/93 (item), que vedam o pagamento de despesas sem prévia liquidação.

Apesar de a gestora haver orientados os convenentes quanto à correta realização da despesa, de acordo com os normativos pertinentes, bem como salientar a inexistência de dano aos cofres do Fundo de Amparo ao Trabalhador, tais justificativas também não mereceram guarida por parte desta Corte de Contas.

Sobre indevida liquidação de despesas para as quais não teriam sido realizadas metas contempladas no âmbito dos programas "Assistência Técnica ao Empreendedor", "Controle de Empreendimentos Financiados" e "Coordenação e Manutenção do Fundo de Amparo ao Trabalhador", em afronta aos arts. 62 e 63 da Lei n° 4.320/64 (alínea ‘d’ do voto), a gestora apresentou ter havido equívoco por parte do Controle Interno e da unidade técnica deste Tribunal. Segundo a ex-dirigente, informação constante do SIGPLAN 2000-2003 (sistema de gerenciamento do plano plurianual de investimentos de 2000 a 2003) evidencia o fato de a ação de "Assistência Técnica ao Empreendedor" ter alcançado meta de 16.482 beneficiários, superando, assim, a previsão inicial de 4.500 empreendedores assistidos em 266,3%.

Quanto à ação "Controle de Empreendimentos Financiados", a Sra. Fátima Bayma de Oliveira salientou que, apesar da liberação financeira de R$ 5.282,44, equivalentes a 0,1% do previsto (R$ 8,3 milhões), não houve execução física dessa ação devido a um processo de reestruturação do programa . A esse respeito, a ex-gestora acrescentou o fato de esse projeto haver sido retomado a partir de 2002.

No que tange à ação "Coordenação e Manutenção do Fundo de Amparo ao Trabalhador", a responsável declarou ser atividade tipicamente de apoio administrativo à supervisão, gestão, execução e

avaliação das ações de emprego e renda com recursos do FAT. Por sua natureza de atividade contínua e subsidiária, não poderia, segundo a alegante, ter um produto específico a ser mensurado.

Nada obstante considerarem tais alegações parcialmente procedentes, a unidade técnica de origem e este Tribunal consideraram grave a falta de informações sobre todas as ações constantes do PPA 2000-2003, a infringir o art. 15, inciso II, alínea 'a', da Instrução Normativa TCU nº 12/1996, à época vigente.

Por fim, também mereceu reprimenda por parte deste Tribunal a ausência de informações e demonstrativos, no Relatório de Gestão da unidade jurisdicionada, acerca das transferências de recursos mediante convênio, acordo, ajuste, termo de parceria ou outros instrumentos congêneres. Foi impugnada a falta de elementos sobre repasse de recursos a título de subvenção, auxílio ou contribuição. De acordo com o art. 15, inciso II, alínea "f", da Instrução Normativa TCU n° 12/1996, deveriam ter sido destacados, dentre outros aspectos, a adequação dessas descentralizações de recursos às normas legais e regulamentares pertinentes, bem como as medidas adotadas pelo órgão gestor para solver as situações irregulares (alínea 'e' deste voto).

Apesar de a ex-dirigente do DES/MTE haver admitido a concisão das informações e as prestado após diligências feitas pela unidade técnica, o Tribunal não as considerou suficientes para afastar a eiva de irregularidade. Depreende-se da instrução de mérito que secundou o acórdão recorrido o fato de as informações enfeixadas pela ex-gestora indicarem elevada quantidade de convênios pendentes de apreciação. Do total de convênios celebrados com 27 Unidades da Federação, apenas os das Secretarias Estaduais do Trabalho do Acre, Alagoas, Espírito Santo, Goiás e Pará receberam pareceres de aprovação "Física" e "Financeira". Os demais convênios receberam aprovação apenas "Física", faltando, assim, aprovação "financeira" (fls. 15 e 16, vol. 2).

A unidade técnica observou, também, que os recursos liberados durante o exercício de 2000 para as entidades sindicais de trabalhadores, fundações e entidades ligadas ao Sistema 'S', no total de R$ 34.827.995,00, ainda necessitavam de análise quanto à aprovação tanto "física", quanto "financeira". Essas situações teriam ultrapassado os prazos estabelecidos para julgamento das prestações de contas de convênios, acordos ou ajustes similares, em contrariedade ao disposto nos arts. 29 e 31 da Instrução Normativa STN 01/1997, vigente no período.

A instrução destacou, também, a existência de cinco Tomadas de Contas Especiais (TCE´s) oriundas de convênios dos exercícios de 1994 e de 1998, firmados com os Estados do Espírito Santo, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e São Paulo, cujos valores não foram disponibilizados pelo DES, nem encaminhados aos órgãos de controle interno e/ou externo. Dessas TCE´s, quatro também se encontram "em trâmite para julgamento" e, a quinta estava em fase de conferência no setor de contabilidade do Ministério do Trabalho e Emprego ", caracterizando, assim, desobediência ao disposto na Instrução Normativa da STN nº 01/1997.

III

Por intermédio dos documentos supervenientes que acompanham o presente Recurso de Revisão, a Sra. Fátima Bayma de Oliveira dá conhecimento ao Plenário de outros programas e ações desenvolvidos no âmbito do Departamento de Emprego e Salário, os quais não foram considerados pelo Tribunal no julgamento das contas da ex-dirigente do DES/MTE, relativas ao exercício de 2000.

De fato, tanto a Unidade Técnica de origem como o *Parquet* especializado, cujas propostas fundamentaram o Acórdão nº 936/2006-TCU- 2ª Câmara, escudaram-se basicamente nas ocorrências descritas no item II deste voto, para firmar convicção acerca da gestão da Sra. Fátima Bayma de Oliveira à frente do DES/MTE.

Desta forma, as falhas registradas na instrução não foram confrontadas com todas as demais atividades, ações e programas realizados pelo Departamento de Emprego e Salário naquele exercício financeiro, de molde a permitir juízo mais preciso sobre a tomada de contas do órgão. É o que passo a expor.

Na verdade, na época, o Departamento de Emprego e Salário tinha sob sua responsabilidade as seguintes atribuições estabelecidas pelo Decreto nº 3.129, de 09/08/1999 (atualmente revogado):

- supervisionar, coordenar e controlar a execução de programas relacionados com a geração de emprego e renda, o seguro-desemprego, o apoio ao trabalhador desempregado e o abono salarial;

- planejar, coordenar, executar e controlar os serviços de secretaria-executiva do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador - CODEFAT;

- orientar, coordenar e controlar as ações, projetos e atividades relativos à identificação do trabalhador e ao registro profissional;

- supervisionar a atualização da Classificação Brasileira de Ocupações - CBO, de modo a promover sua constante adequação ao mercado de trabalho;

- definir prioridades e necessidades e normalizar o processamento de dados relativos ao movimento de empregados e desempregados, providenciando a divulgação sistemática das análises e informações produzidas, observando a legislação pertinente;

- supervisionar, orientar, coordenar e normalizar as atividades relacionadas com o processamento de dados da Relação Anual de Informações Sociais - RAIS, promovendo a divulgação das informações resultantes e sua utilização na sistemática de pagamento de benefícios;

- prover informações estatísticas e indicadores da evolução do mercado de trabalho e do emprego, promovendo a elaboração de análises, pesquisas e relatórios capazes de subsidiar a formulação de políticas públicas de emprego;

- articular com a iniciativa privada e com organizações não-govenamentais, tendo em vista a ampliação das ações de apoio ao trabalhador e de intermediação de mão-de-obra;

- supervisionar e orientar a realização de estudos da legislação trabalhista e correlata, no âmbito de sua competência, propondo o seu aperfeiçoamento;

- apoiar tecnicamente os órgãos colegiados do Ministério, em sua área de competência; e

- articular com os demais órgãos envolvidos nas atividades de sua área de competência.

A fim de cumprir suas finalidades, o Departamento de Emprego e Salário foi estruturado, naquele período, com as seguintes unidades hierárquicas a elas subordinadas:

- Serviço de Apoio Administrativo – SAA;

- Coordenação-Geral de Apoio ao Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador – CODEFAT/CGFAT;

- Coordenação-Geral do Seguro Desemprego e do Abono Salarial – CGDAS;

- Coordenação-Geral de Estatísticas do Trabalho e Identificação Profissional – CGETIP;

- Coordenação-Geral de Emprego – CGEM.

Por força do Plano Plurianual de Investimentos de 2000 a 2003 (Programa Avança Brasil), coube, ainda, às unidades vinculadas ao DES a gestão de ações dos seguintes programas:

- Assistência ao Trabalhador;

- Gestão da Política de Trabalho e Emprego;

- Novo Emprego e Seguro-Desemprego;

- Recursos Pesqueiros Sustentáveis;

- Trabalho Legal;

- Geração de Emprego e Renda.

Outro fato que teve reflexo na gestão orçamentário-financeira dos recursos sob a responsabilidade do Departamento de Emprego e Salário foram mudanças ocorridas entre 1999 e 2000 quanto à administração dos recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT).

A partir de 17/08/1999, o DES deixou de ser unidade gestora, transferindo as suas funções orçamentárias e financeiras para a CGFAT, a qual passou a centralizar a administração dos recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador. Em primeiro de setembro de 2000, o Departamento de Emprego e Salário voltou a ser unidade gestora, recebendo, assim, os saldos orçamentários e de empenhos de convênios/contratos celebrados pela CGFAT.

Em razão dessas alterações, a gestão dos recursos do FAT pelo Departamento de Emprego e Salário, no exercício financeiro de 2000, foi claramente dividida em dois períodos:

- de 01/01/2000 a 31/08/2000 – em que a CGFAT atuou como gestor financeiro e ordenador de despesas dos programas financiados pelo FAT, desde a movimentação orçamentária até o empenho da despesa, ficando a cargo das unidades básicas diretamente vinculadas à Secretaria de Políticas Públicas de Emprego, composta pelo Departamento de Emprego e Salário e pelo Departamento de Qualificação

Profissional, a gestão operacional dos programas sob suas respectivas responsabilidades. Dessa forma, entre janeiro e agosto de 2000, a CGFAT administrou recursos orçamentários no montante de R$ 5.636.486.880,63;

- de 01/09/2000 a 31/12/2000 – no qual as funções de gestão financeira e de ordenação de despesas dos programas financiados pelo FAT passaram para o Departamento de Emprego e Salário e para o Departamento de Qualificação Profissional, nas respectivas esferas de competência. A CGFAT ficou apenas com a administração financeira dos recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador, especificamente quanto ao estágio de liquidação da despesa. Nessa ocasião, a CGFAT transferiu ao DES o valor de R$ 1.604.448.005,99.

Ao somar os recursos orçamentários originariamente geridos pelo Departamento de Emprego e Salário, durante o exercício de 2000, com aqueles transferidos pela CGFAT a partir de setembro daquele ano chega-se à expressiva quantia de R$ 1.687.154.148,90.

Feitas essas considerações preliminares, passo à análise do desempenho dos programas e ações a cargo do Departamento de Emprego e Salário, durante o período de 2000. Essa análise tem por base informações colacionadas ao recurso de revisão, bem como alguns dados extraídos do relatório de gestão e do relatório de auditoria da Secretaria Federal de Controle Interno que não foram analisados pela deliberação vergastada.

As ações específicas afetas ao DES/MTE foram contempladas no Plano Plurianual de Investimentos de 2000-2003, também denominado Programa Avança Brasil. Os resultados das ações mais relevantes podem ser assim resumidos:

Programa: Assistência ao Trabalhador

Objetivo: Proporcionar renda suplementar ao trabalhador mediante concessão dos benefícios previstos em lei.

Ação: Pagamento de Benefício de Abono Salarial

Descritor da meta	Indicador	Quantidade		Índice de execução (%)
		Prevista	Realizada	
Trabalhador beneficiado	unidade	5.159.846	5.602.742	103,4

Ação: Identificação de Trabalhador com Direito ao Abono Salarial

Descritor da meta	Indicador	Quantidade		Índice de execução (%)
		Prevista	Realizada	
Trabalhador identificado	unidade	6.191.200	6.894.500	111,3

Ação: Manutenção da Relação Anual de Informações Sociais - RAIS

Descritor da meta	Indicador	Quantidade		Índice de execução (%)
		Prevista	Realizada	
Sistema de informações mantido	unidade	1	1	100

Programa: Gestão da Política de Trabalho e Emprego

Objetivo: Apoiar o planejamento, avaliação e controle dos programas na área do trabalho.

Ação: Estudos e Pesquisas na Área de Trabalho

Descritor da meta	Indicador	Quantidade		Índice de execução (%)
		Prevista	Realizada	

Estudo/Pesquisa Publicada	unidade	14	84	600

Programa: Novo Emprego e Seguro-Desemprego

Objetivo: Elevar o número de trabalhadores colocados no Sistema Nacional de Emprego – SINE, reduzir o tempo de espera do trabalhador por um posto de trabalho adequado ao seu perfil e mitigar o custo social do desemprego pela maior abrangência da intermediação do emprego e da assistência financeira temporária ao trabalhador, conforme previsão legal.

Ação: Manutenção do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados - CAGED

Descritor da meta	Indicador	Quantidade		Índice de execução (%)
		Prevista	Realizada	
Sistema de informações mantido	unidade	1	1	100

Ação: Captação de Vagas e Colocação do Trabalhador no Mercado de Trabalho

Descritor da meta	Indicador	Quantidade		Índice de execução (%)
		Prevista	Realizada	
Trabalhador colocado	unidade	493.000	581.708	117,9

Ação: Pagamento do Seguro-Desemprego

Descritor da meta	Indicador	Quantidade		Índice de execução (%)
		Prevista	Realizada	
Trabalhador beneficiado	unidade	4.053.625	4.155.147	102,5

Ação: Bolsa de Qualificação Profissional para Trabalhador com Contrato de Trabalho Suspenso

Descritor da meta	Indicador	Quantidade		Índice de execução (%)
		Prevista	Realizada	
Trabalhador beneficiado	unidade	25.800	9.669	37,4

Ação: Remuneração de Agentes Pagadores do Seguro-Desemprego

Descritor da meta	Indicador	Quantidade		Índice de execução (%)
		Prevista	Realizada	
Documento de Pagamento Emitido	unidade	20.863.665	18.508.812	88,7

Ação: Habilitação do Trabalhador ao Seguro-Desemprego

Descritor da meta	Indicador	Quantidade		Índice de execução (%)
		Prevista	Realizada	
Trabalhador Habilitado	unidade	4.450.878	4.247.211	95,4

Ação: Implantação de Sistema de Integração das Ações de Qualificação Profissional, Intermediação de Emprego e Seguro-Desemprego

Descritor da meta	Indicador	Quantidade		Índice de execução (%)
		Prevista	Realizada	
Sistema de informações implantado	unidade	1	1	100

Programa: Recurso Pesqueiros Sustentáveis

Objetivo: Promover o uso sustentável dos recursos pesqueiros, conciliando os interesses da exploração comercial com a necessidade de sua conservação.

Ação: Pagamento do Seguro-Desemprego ao Pescador Artesanal

Descritor da meta	Indicador	Quantidade		Índice de execução (%)
		Prevista	Realizada	
Pescador beneficiado	unidade	46.218	57.338	124

Programa: Trabalho Legal

Objetivo: Assegurar o cumprimento dos direitos do trabalhador e estimular a negociação e a cooperação entre trabalhadores e empregadores

Ação: Capacitação de Prestadores de Serviços e Usuários de Informações na Área Trabalho

Descritor da meta	Indicador	Quantidade		Índice de execução (%)
		Prevista	Realizada	
Prestador capacitado	unidade	1.000	1.028	120,8

Ação: Estudo para Revisão da Metodologia de Codificação da Classificação Brasileira de Ocupações - CBO

Descritor da meta	Indicador	Quantidade		Índice de execução (%)
		Prevista	Realizada	
Estudo realizado	unidade	1	1	100

Ação: Edição e Distribuição da Classificação Brasileira de Ocupações - CBO

Descritor da meta	Indicador	Quantidade		Índice de execução (%)
		Prevista	Realizada	
Exemplar Distribuído	unidade	1.500	14.258	950,5

Ação: Confecção, Distribuição e Emissão de Carteira de Trabalho e Previdência Social - CTPS

Descritor da meta	Indicador	Quantidade	Índice de execução (%)

Carteira Emitida	unidade	Prevista 6.000.000	Realizada 6.601.915	 110

Ação: Implantação de Sistema Informatizado de Emissão de Carteira de Trabalho e Previdência Social

Descritor da meta	Indicador	Quantidade		Índice de execução (%)
Sistema Implantado	percentual	Prevista 36	Realizada 37	 102,7

Ainda relacionado ao desempenho da gestão do DES em 2000, cumpre-me destacar alguns dados relevantes.

Uma das vertentes mais importantes das finalidades atribuídas àquela unidade gestora é a operacionalização do Programa de Geração de Emprego e Renda – PROGER. Instituído em 1994 pelo Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT), o PROGER é um programa que se destina a aplicar recursos do FAT que excedam a reserva mínima de liquidez (valor mantido em títulos do Tesouro Nacional que possam garantir o pagamento de benefício do seguro-desemprego e do abono salarial por 6 meses) em investimentos de estímulo à geração e ao fortalecimento de micros e pequenos empreendimentos.

O projeto visa oferecer ao micro e pequeno empreendedor, de maneira integrada, capacitação, crédito e assistência técnica ao beneficiário. O crédito é disponibilizado pelas instituições

financeiras oficiais federais que receberam depósitos oficiais do FAT, quais sejam: Banco do Brasil, Banco do Nordeste, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES e Caixa Econômica Federal.

Inicialmente voltado, apenas, para micro e pequenos empreendedores urbanos, posteriormente denominado PROGER Urbano, o Programa de Geração de Emprego e Renda estendeu o seu apoio para alcançar os pequenos produtores rurais, sejam esses cooperados ou não (PROGER Rural), e a agricultura familiar por meio do Programa Nacional de Desenvolvimento da Agricultura Familiar – PRONAF.

Utilizando-se também dos depósitos especiais de recursos do FAT, são realizados com a participação do DES os seguintes programas: Programa de Expansão do Emprego e Melhoria da Qualidade de Vida do Trabalhador – PROEMPREGO; Programa de Promoção do Emprego e Melhoria da Qualidade de Vida do Trabalhador – PROTRABALHO, Programa de Crédito Produtivo Popular e investimentos realizados pela Financiadora de Estudos e Pesquisas – FINEP/MCT.

Embora o reexame das presentes contas deva estar adstrito ao período de gestão anual, importa registrar evolução significativa do Programa de Geração de Emprego e Renda no qüinqüênio 1996-2000, consubstanciada na realização de 2,8 milhões de operações de crédito e na aplicação de R$ 11,6 bilhões de reais. Esse volume de operações representou, segundo relatório encartado aos autos (fl. 24 do anexo 2), incremento de 349 %.

Segundo estudos promovidos pelo Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas – IBASE (fls. 28/9 do anexo 2), o sucesso do crescimento das ações desenvolvidas pelo PROGER durante referido lustro qüinqüenal, ao democratizar o acesso ao crédito, cumprir o seu papel de geração e manutenção de emprego e incrementar a renda dos beneficiários, deveu-se, dentre outros fatores, às seguintes iniciativas que tiveram a participação do DES em 2000:

- início da operação do Fundo de Aval para a Geração de Emprego e Renda – FUNPROGER, em maio de 2000. Esse fundo destinou-se a diluir o risco financeiro da operação, que não é inteiramente assumida pela instituição financeira. Cerca de 22% das operações contratadas no ano de 2000 foram garantidas pelo FUNPROGER;

- inserção do PROGER no Programa BRASIL EMPREENDEDOR, fórum privilegiado para discussão de soluções de problemas operacionais do programa a fortalecer o micro, o pequeno e o médio empreendedor;

- criação das salas do empreendedor, pelo Banco do Brasil, que possibilitaram personalização do atendimento ao empreendedor, incluindo orientação, capacitação e, após a liberação do crédito, acompanhamento mensal, consultoria preventiva ou corretiva, até a quitação do financiamento. No ano de 2000, foram atendidos 13.008 empreendimentos, com a realização de empréstimos no total de R$ 111 milhões.

De acordo com o mesmo relatório (fl. 32 do anexo 2), no período de 1996 a 2000, o volume de operações contratadas no segmento forma e informal (314.678) aponta para a geração e manutenção de 1,7 milhões de empregos, dos quais 646 mil em 2000.

Especificamente no âmbito do PROGER Rural, cerca de R$ 189 milhões de recursos do FAT foram aplicados no programa de capacitação de pequenos e miniprodutores rurais por intermédio do Banco do Brasil.

Outra ação relevante, esta com atuação decisiva do DES, refere-se à intermediação de mão de obra no âmbito do Sistema Nacional de Emprego. Importa frisar que, no ano de 2000, o número de trabalhadores inscritos alcançou a soma de 4,8 milhões. A quantidade de vagas captadas junto às empresas privadas foi de 1,3 milhão. O número de trabalhadores encaminhados às entrevistas junto aos empregadores atingiu o montante de cerca de 2,6 milhões. Finalmente, a quantidade de mão de obra encaminhada aos respectivos postos de trabalho foi de aproximadamente 600 mil.

As ações realizadas com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador no seio do Sistema Nacional de Emprego, a compreender a intermediação de mão de obra, o pagamento de abono salarial e habilitação de trabalhadores ao recebimento do seguro desemprego, são, em grande parte, operacionalizados de forma descentralizada por meio de convênios celebrados entre a União, com a interveniência do DES, e órgãos públicos de outras unidades federativas, assim como entidades privadas sem fins lucrativos destinadas estatutariamente ao atendimento do trabalhador. Dando, assim, cumprimento à novel função de Serviço Público de Emprego, o DES promoveu a transferência de recursos públicos do FAT para implementação de metas no âmbito do SINE, no total de R$ 66.749.722,64, conforme planilha fl. 174.

Segundo Relatório de Auditoria de Gestão fls. 39/43, além das irregularidades que ensejaram impugnação das presentes contas pelo *decisum* recorrido, constam, ainda, as seguintes informações relevantes não consideradas na apreciação conjunta das contas:

- todos os convênios celebrados pelo DES/MTE foram corretamente formalizados, observando-se a legislação vigente e os procedimentos adotados pela unidade jurisdicionada;

- houve efetiva aprovação da prestação de contas de ajustes firmados no exercício de 1999 que expiraram em 26/02/2000, alusivos aos acordos celebrados com os estados da Bahia, Mato Grosso, Pernambuco, Paraíba, Tocantins, Espírito Santo, Piauí, Distrito Federal, Rio Grande do Norte, bem como convênio estabelecido com a Força Sindical;

- ainda em relação à prestação de contas de 1999, vencidas em 2000, os processos referentes aos convênios firmados com os estados do Amazonas, Acre, Alagoas, Rondônia, além de ajustes celebrados com a CUT e CNM estavam em fase final de conclusão de análise. As prestações de contas acordadas com os estados do Amapá, Goiás, Maranhão, Minas Gerais, Pará, Paraná, Roraima, Sergipe, além daqueles firmados com entidades SDS, SDMET e SENAI encontravam-se em fase intermediária de análise, aguardando informações complementares das unidades convenentes. Já as prestações de contas celebradas com os estados do Ceará, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Santa Catarina estavam em fase inicial de análise;

- as prestações de contas de convênios celebrados em1998 e vencidos no exercício de 2000, especificamente indicados nos processos administrativos nº 46000.002770/99-56-SINE/RJ e 46218.003367/99-53, SINE/RS, foram adequadamente examinadas pelo DES/MTE. Nesses procedimentos, há informação de que o DES adotou as providências necessárias ao ressarcimento de despesas irregulares e encaminhamento para instauração de tomada de contas especial.

- as demais prestações de contas de ajustes firmadas pelo órgão ministerial foram justamente aquelas que, apesar de aprovadas pelo concedente, não continham comprovação do adimplemento de metas fixadas nos respectivos planos de trabalhos, as quais implicarem rejeição das contas da Sra. Fátima Bayma de Oliveira.

IV

Analisando o contexto dos atos de gestão praticados pela Sra. Fátima Bayma de Oliveira à frente do Departamento de Trabalho e Emprego – DES do Ministério do Trabalho e Emprego, durante o exercício de 2000, depreendo não haver elementos suficientes a sustentar um juízo de irregularidade das respectivas contas.

Mesmo considerando a impossibilidade jurídica de rediscutir questões de mérito já decididas por esta Corte, mais amiúde aquelas tratadas nas ocorrências impugnadas na instrução da unidade de origem e no parecer do Ministério Público, ambos albergados pela decisão ora hostilizada, tais fatos, na consolidação dos atos de gestão, perdem relevo e substância a ponto de ensejar reprovação do conjunto da contas da responsável. Isso ocorre justamente pelo confronto desses registros com as demais informações supervenientes de gestão da ex-dirigente do DES/MTE, que não haviam sido submetidas à plena cognição desta Corte.

Diante dos dados expostos no item III deste voto, não resta dúvidas de que o desempenho dos principais programas cuja execução direta ou indireta coube ao Departamento de Emprego e Salário, em 2000, foi satisfatório. Ressalvada a ação 'Bolsa de Qualificação Profissional para Trabalhador com Contrato de Trabalho Suspenso', todas as demais iniciativas superaram o índice de 80%, chegando a superar a meta de 100% em diversos programas.

O resultado aquém do previsto na ação 'Bolsa de Qualificação Profissional para Trabalhador com Contrato de Trabalho Suspenso' foi justificado pelo processo de retomada de crescimento do emprego formal naquele período, havendo, muito provavelmente, diminuição do número requerimentos dessa espécie de auxílio financeiro. Dessa maneira, não há como concluir que a falta de plena realização dessa meta decorra de problemas de gerenciamento da ação.

Apesar de falhas na existência de processos de prestação de contas de convênios pendentes de apreciação final, essa ocorrência não foi identificada no órgão de forma generalizada. Em nenhum dos procedimentos, aliás, foi identificado dano ao Erário decorrente de conduta da responsável.

Há de se considerar, também, a presença de condições peculiares que elidem ou, pelo menos, mitigam a culpabilidade da agente: quantidade expressiva de atribuições afetas ao Departamento de Emprego e Salário; execução indireta ou descentralizada de grande parte das ações, agregando, assim, dificuldades naturais ao processo de supervisão e acompanhamento de ajustes celebrados com entes de todo o país; transferência de saldos de recursos convênios e ajustes do CGFAT ao DES/MTE a partir de setembro de 2000, a implicar necessidade de inventário dos processos em andamento, os quais eram antes administrados por outra unidade gestora.

Todos esses fatores quanto cotejados às falhas inicialmente consideradas por este Tribunal recomendam, em nome do princípio da proporcionalidade, que o julgamento das contas do Departamento de Salário e Emprego, em nome da Sra. Fátima Bayma de Oliveira, relativas ao exercício de 2000, sejam julgados regulares com ressalva.

Por essas razões, proponho ao Tribunal conhecer do Recurso de Revisão, com espeque no art. 35, inciso III, da Lei nº 8.443/1992, para, no mérito, dar-lhe provimento; declarar insubsistentes os subitens 9.1, 9.3, 9.4 e 9.5, todos do Acórdão nº 936/2006-TCU- 2ª Câmara; acolher parcialmente as razões de justificativa apresentadas por Fátima Bayma de Oliveira; com fundamento nos artigos 1º, inciso I, 16, inciso II, 18, e 23, inciso II, todos da Lei 8.443/1992, julgar regulares com ressalva do Departamento de Emprego e Salário do Ministério do Trabalho e Emprego, em nome da Sra. Fátima Bayma de Oliveira, expedindo-lhe quitação; dar ciência dessa deliberação à recorrente.

Deixo de expedir determinações preventivas, as quais já foram exaradas no âmbito do Acórdão nº 936/2006-2ª Câmara.

Ante o exposto, Voto por que o Tribunal acolha a minuta de acórdão que ora submeto à apreciação deste colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 21 de setembro de 2011.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

ACÓRDÃO Nº 2513/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 012.652/2001-0.
2. Grupo II – Classe I – Assunto: Recurso de Revisão (em processo de Tomada de Contas). Exercício: 2000.
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Interessado: Departamento de Emprego e Salário - SPPE/MTE (03.830.550/0001-26).
3.2. Responsável: Fátima Bayma de Oliveira (528.602.807-15).
4. Órgão: Departamento de Emprego e Salário - SPPE/MTE.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
5.1. Relator da deliberação recorrida: Auditor Lincoln Magalhães da Rocha
6. Representante do Ministério Público: Procurador-Geral Lucas Rocha Furtado.
7. Unidade: Secretaria de Recursos.
8. Advogado constituído nos autos: Francisco Eduardo Carrilho Chaves – OAB/DF nº 22.322.
9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Recurso de Revisão interposto por Fátima Bayma de Oliveira, contra o Acórdão nº 936/2006 – TCU – 2ª Câmara, o qual julgou irregulares as contas da recorrente, ex – Diretora do Departamento de Emprego e Salário, condenando-lhe ao pagamento de multa no valor de R$ 5.000,00 (cinco mil reais);

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, e com fundamento nos artigos 32, inciso III, e 35, inciso III, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 288 do Regimento Interno, em:

9.1. conhecer do Recurso de Revisão, para, no mérito, dar-lhe provimento;

9.2. tornar insubsistentes os subitens 9.1, 9.3, 9.4 e 9.5, todos do Acórdão nº 936/2006-TCU- 2ª Câmara;

9.3. acolher parcialmente as razões de justificativa apresentadas por Fátima Bayma de Oliveira;

9.4. julgar regulares com ressalvas as contas de Fátima Bayma de Oliveira, expedindo-lhe quitação, com base nos artigos 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei 8.443/1992;

9.5. dar ciência desta deliberação à interessada.

10. Ata n° 39/2011 – Plenário.
11. Data da Sessão: 21/9/2011 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2513-39/11-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Augusto Nardes (na Presidência), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues (Relator), Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.
13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO NARDES
Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE V – Plenário
TC 029.368/2010-3
Natureza(s): Revisão de Ofício (Aposentadoria)
Órgão: Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios
Responsável: Maria Vilneide de Oliveira Coutinho (112.819.103-25)
Interessado: Getúlio Vargas de Moraes Oliveira (170.793.576-91);
Advogado(s) constituído(s) nos autos: não há.

SUMÁRIO: REVISÃO DE OFÍCIO. NÃO ATENDIMENTO AOS REQUISITOS NECESSÁRIOS PARA AQUISIÇÃO DO DIREITO À APOSENTADORIA. ILEGALIDADE DO ATO. RECUSA DE REGISTRO.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, a instrução fls. 81/83, transcrita a seguir, que contou com a anuência do Titular da unidade técnica (fl. 84) e do Ministério Público (fl.86).

"Estes autos cuidam do exame de cinco atos de aposentadoria de ex-servidores do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios – TJDFT, dentre eles o do Sr. Getúlio Vargas de Moraes Oliveira (CPF 170.793.576-91), julgado legal junto com mais outros três, pelo Acórdão nº 4481/2011 – TCU – 2ª Câmara, em 28 de junho de 2011.

De início cabe mencionar que a décima oitava peça que consta na versão eletrônica do presente processo deve ser desconsiderada por se tratar de rascunho de pronunciamento incluído por engano. Trata-se, portanto, de peça sem assinatura.

No retorno dos autos a esta Unidade Técnica, para o acompanhamento do cumprimento das determinações feitas pelo Acórdão, verificou-se erro na contagem do tempo de serviço, devido à inclusão de períodos em que o interessado trabalhou como estagiário e em atividade cartorial.

Uma das irregularidades consiste na contagem dos tempos de serviço em atividade cartorial, como estagiário e na prática da advocacia para o cálculo da Gratificação de Adicional por Tempo de Serviço – GATS. Foram averbados quatro períodos que não podem ser enquadrados como serviço público: dois períodos de exercício de atividade cartorial (um de 1.792 dias e outro de 1.706 dias), um período de estagiário da OAB (518 dias) e outro de exercício de advocacia (1.156 dias). O período total averbado irregularmente totaliza 5.172 dias.

Outra irregularidade consiste na inclusão do tempo de serviço em atividade cartorial na contagem do tempo de serviço para aposentadoria, uma vez que não há comprovação dos recolhimentos da contribuição previdenciária correspondente.

Essa informação passou despercebida pelo exame desta Unidade Técnica, que propôs a legalidade do ato, a despeito de que a jurisprudência do TCU não considera serviço público o exercício de atividade cartorial e o de advocacia e também não admite a contagem de tempo de atividade cartorial sem as devidas contribuições previdenciárias. Assim, o ato de aposentadoria deveria ter sido considerado ilegal, devido ao tempo de serviço insuficiente para a aposentadoria e ao cálculo incorreto da Gratificação Adicional por Tempo de Serviço – GATS.

O quadro abaixo resume os períodos de tempo de serviço averbados em favor do servidor.

Entidade	Início	Término	Dias
Cartório de 1º Ofício de Notas de Monte Carmelo – MG	1/1/1965	27/11/1969	1792
Cartório de 1º Ofício Judicial e Notas de Uberaba – MG	28/11/1969	30/7/1974	1706
Advocacia – Estágio	23/6/1975	21/11/1976	518
Ordem dos Advogados do Brasil	22/11/1976	21/1/1980	1156
TJDFT	22/1/1980	22/8/2006	9713

Observe-se que o ato de aposentadoria do Sr. Getúlio Vargas de Moraes Oliveira fora motivo de diligência, com o objetivo de esclarecer os tempos de serviço averbado, em razão da inconsistência entre o tempo de serviço total para aposentadoria (40 anos, 9 meses e 29 dias, todo no serviço público), e a idade do servidor, que contava na data da aposentadoria 55 anos. Dada a exigência da maioridade para a posse em cargo público, era necessário esclarecer a inconsistência entre a soma do tempo de serviço e a idade do servidor.

Os documentos encaminhados pelo TJDFT para comprovar os tempos de serviço do Sr. Getúlio Vargas de Moraes Oliveira estão nos autos, às folhas 51/58. Na certidão emitida pela Ordem dos Advogados do Brasil – OAB, que comprova o tempo de atividade advocatícia (fl. 52), constam 518 dias relativos a estágio. Consta também que o interessado só teve a sua inscrição definitiva em 22 de novembro de 1976. A certidão de tempo de serviço emitida pelo INSS (fl. 53) registra todo o tempo – tanto o de estagiário quanto o de exercício da advocacia – como de contribuinte autônomo. Com relação ao tempo de serviço cartorial, não há certidão do INSS que o comprove.

Após a promulgação da Emenda Constitucional nº 20/1998, o servidor deve comprovar o tempo em atividade advocatícia, para fins de aposentadoria, com declaração fornecida pela OAB e certidão expedida pelo INSS, comprovando o pagamento da contribuição previdenciária. Esses são os documentos hábeis para a comprovação do tempo de serviço, nos termos do art. 77 da Lei Complementar n. 35/1979, conforme transcrito abaixo.

"Art. 77 - computar-se-á, para efeito de aposentadoria e disponibilidade, o tempo de exercício da advocacia, até o máximo de quinze anos, em favor dos Ministros do Supremo Tribunal Federal e dos membros dos demais Tribunais que tenham sido nomeados para os lugares reservados a advogados, nos termos da Constituição federal."

Assim, o tempo de exercício de advocacia não deve ser contado para o cálculo da GATS, mas apenas para a aposentadoria. Já a averbação do tempo de atividade cartorial não pode ser considerada nem mesmo para aposentadoria, vez que não há comprovação dos recolhimentos da contribuição previdenciária.

De acordo com o mapa de tempo de serviço de fl. 57, o inativo Getúlio Vargas de Moraes Oliveira contava, em 25/08/2006, com 14.882 dias de tempo de serviço. Excluído 3.498 dias de tempo de serviço prestado em cartório, restam 11.384 dias (31 anos, 2 meses e 8dias), o que é insuficiente para o interessado se aposentar.

Na data da promulgação da EC 20/98, o ex-servidor contava com 23 anos, 5 meses e 23 dias de tempo de serviço. Pelas regras de transição, para se aposentar na modalidade com proventos integrais, ele seria beneficiado com o bônus de 17% do tempo de serviço anterior, mas teria de cumprir um tempo adicional de 20% sobre o tempo faltante para completar 35 anos. Feitas as contas, o servidor não teria tempo suficiente para a aposentadoria pelas regras de transição, pois faltariam ainda 4 anos e 15 dias. Além disso, em 31 de dezembro de 2003, data limite para a aplicação das regras de transição, isto é, a data em que a EC 20/98 perdeu a vigência, o servidor tinha apenas 52 anos de idade, não tendo completado a idade mínima de 53 anos.

O ex-servidor aposentou-se na vigência da EC 41/2003. Na data da vigência da aposentadoria ele contava 55 anos de idade e 31 anos, 2 meses e 8 dias de tempo de contribuição. As exigências impostas pela EC 41/2003 para a aposentadoria voluntária integral são: 60 anos de idade e 35 anos de contribuição. Portanto, o servidor não cumpria as exigências para a aposentadoria e o ato deveria ter sido julgado ilegal.

Nesses casos, o § 2º do art. 260 do Regimento Interno do TCU estabelece: "O acórdão que considerar legal o ato e determinar o seu registro não faz coisa julgada administrativa e poderá ser revisto

de ofício pelo Tribunal, com a oitiva do Ministério Público, dentro do prazo de cinco anos do julgamento, se verificado que o ato viola a ordem jurídica, ou a qualquer tempo, no caso de comprovada má-fé".

Ante a necessidade de revisão de ofício do Acórdão nº 4481/2011 – TCU – 2ª Câmara, no sentido de alterar o julgamento do ato para considerá-lo **ilegal,** esta Unidade Técnica tomou a iniciativa de promover a oitiva do interessado, o Sr. Getúlio Vargas de Moraes Oliveira (CPF 170.793.576-91), para que lhe fosse dada a oportunidade de se manifestar sobre a irregularidade de sua aposentadoria**.**

Os documentos referentes à oitiva do interessado estão nos autos às fls. 77/80. Ele optou por não trazer qualquer documento ou argumentação em favor da legalidade de sua aposentadoria, preferindo "aguardar a sobranceira análise dessa Augusta Corte sobre o caso", conforme suas próprias palavras.

Ante o exposto, sugiro encaminhar os presentes autos ao Ministro Relator, Excelentíssimo Senhor André Luís de Carvalho, com trânsito pelo MP/TCU, com proposta de que este Tribunal promova a revisão de ofício do Acórdão nº 4481/2011 – TCU – 2ª Câmara, no sentido de alterar o julgamento do ato de Getúlio Vargas de Moraes Oliveira (CPF 170.793.576-91), para considerá-lo ilegal, negando-lhe o registro, com as seguintes medidas:

1. dispensar o ressarcimento das quantias indevidamente recebidas de boa-fé, conforme o disposto no Enunciado da Súmula nº 106 deste Tribunal;

2. determinar ao Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, que tome as seguintes providências:

a. dê ciência, no prazo de 15 (quinze) dias, do inteiro teor desta deliberação ao interessado cujo ato foi considerado ilegal;

b. faça cessar, no prazo de 15 (quinze) dias, os pagamentos considerados ilegais, sob pena de responsabilidade solidária da autoridade administrativa omissa;

c. adote medidas para que o interessado, o Sr. Getúlio Vargas de Moraes Oliveira, retorne à atividade para complementar os requesitos legais para aposentadoria, alertando-o que esta, quando ocorrer, dar-se-á pelas regras vigentes no momento da concessão; e

d. dê ciência ao Sr. Getúlio Vargas de Moraes Oliveira de que o efeito suspensivo proveniente da eventual interposição de recurso não o exime da devolução dos valores percebidos indevidamente após a notificação, em caso de não provimento desse recurso".

Após a manifestação da unidade instrutiva, foram os autos submetidos a sorteio na Secretaria das Sessões, cabendo a mim a relatoria do feito.

Registre-se, por fim, a existência de pedido de reexame, pendente de apreciação, interposto por Maria Vilneide de Oliveira Coutinho, que integra os anexo 1 destes autos, tendo como objeto exclusivamente a aposentadoria da servidora.

É o Relatório.

VOTO

Trata-se de revisão de ofício do Acórdão nº 4481/2011 – TCU – 2ª Câmara, em relação ao ato de aposentadoria do Sr. Getúlio Vargas de Moraes Oliveira.

No mérito, acolho e adoto, como razões de decidir, as manifestações uniformes da unidade técnica e do Ministério Público.

Regularmente cientificado para apresentar suas razões, o magistrado optou por não contestar a instrução.

O ato fls. 1/3, submetido a registro perante o TCU, esclarece que o Sr. Getúlio Vargas de Moraes Oliveira aposentou-se desta forma: "*Aposentadoria voluntária, com proventos integrais, aos 30 anos de serviço, após cinco anos de efetivo exercício na judicatura. Direito assegurado aos magistrados que, até 16.12.1998 tenham cumprido os requisitos para obtenção do benefício, com base na legislação vigente (direito adquirido)*".

Por meio deste acórdão, o ato foi considerado legal e teve ordenado seu registro.

Não obstante, por equívoco, nele foram averbados períodos que não poderiam ser enquadrados como serviço público, ou seja, foram computados dois períodos de exercício de atividade cartorial, um de 1.792 dias e outro de 1.706 dias.

Esses períodos de serviço em atividade cartorial tampouco poderiam ser computados na contagem do tempo de serviço para aposentadoria, uma vez que não há comprovação dos recolhimentos das contribuições previdenciárias correspondentes.

De acordo com o mapa de tempo de serviço fl. 57, em 25/08/2006, o magistrado contava com 14.882 dias de tempo de serviço. Excluídos os 3.498 dias de tempo de serviço prestados em cartório, restam 11.384 dias (31 anos, 2 meses e 8dias), período insuficiente para a aposentadoria.

Na data da promulgação da EC 20/98, o ex-magistrado contava com apenas 23 anos, 5 meses e 23 dias de tempo de serviço.

Pelas regras de transição, para aposentar-se com proventos integrais, ele seria beneficiado com o bônus de 17% do tempo de serviço anterior, mas teria de cumprir tempo adicional de 20% sobre o tempo faltante, para completar 35 anos. Feitas as contas, o servidor não teria tempo suficiente para a aposentadoria pelas regras de transição, pois faltariam, ainda, 4 anos e 15 dias.

Além disso, em 31 de dezembro de 2003, data limite para a aplicação das regras de transição, o magistrado tinha apenas 52 anos de idade, não tendo completado a idade mínima de 53 anos.

Resta patente, portanto, que o ex-magistrado não havia adquirido o direito a aposentar-se com base nas regras da EC 20/98, razão pela qual revejo seu ato de inativação e determino ao TJDFT que adote as medidas necessárias para que o interessado, o Sr. Getúlio Vargas de Moraes Oliveira, retorne à atividade, para complementar os requisitos legais para aposentadoria, alertando-o de que ela, quando ocorrer, dar-se-á pelas regras vigentes no momento da concessão

Ademais os tempos de atividade cartorária e de exercício de advocacia não podem ser contados para o cálculo da GATS, por falta de amparo legal, conforme antiga e uniforme jurisprudência deste Tribunal (Decisão 53/1996 - 1ª Câmara; Acórdão 2059/2003 - 2ª Câmara; Acórdão 358/2005 - 2ª Câmara).

Registro que o magistrado aposentado percebe, além do subsídio, parcela adicional referente à diferença entre o que percebia e o valor do subsídio, montante que se encontra majorado pela contagem indevida dos tempos de atividade cartorária e de exercício de advocacia como tempo de serviço público.

Ante o exposto, acolho os pareceres e voto por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à apreciação do Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 21 de setembro de 2011.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

ACÓRDÃO Nº 2514/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 029.368/2010-3.
2. Grupo I – Classe V – Assunto: Revisão de Ofício
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Interessado: Getúlio Vargas de Moraes Oliveira (170.793.576-91);
3.2. Responsável: Maria Vilneide de Oliveira Coutinho (112.819.103-25).
4. Órgão: Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico.
7. Unidade: Secretaria de Fiscalização de Pessoal (SEFIP).
8. Advogado(s) constituído(s) nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que se examina proposta de revisão de ofício do Acórdão 4.481/2011-TCU-2ª Câmara, quanto ao ato de concessão de aposentadoria de Getúlio Vargas de Moraes Oliveira.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. com fundamento no art. 260, § 2º, do Regimento Interno deste Tribunal, rever de ofício o Acórdão 4.481/2011-TCU-2ª Câmara, para considerar ilegal o ato de aposentadoria em favor de Getúlio Vargas de Moraes Oliveira, ordenando, por conseguinte, o cancelamento do registro efetuado, em razão da irregular inclusão do tempo de serviço, em atividade cartorial, na contagem do tempo de serviço para aposentadoria, uma vez que não há comprovação dos recolhimentos da contribuição previdenciária, bem como há irregular utilização dos tempos de atividade cartorária e de exercício de advocacia, como tempo de serviço público, para fins de calculo da Gratificação Adicional por Tempo de Serviço – GATS;

9.2. determinar ao Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios que:

9.2.1. dê ciência, no prazo de 15 (quinze) dias, do inteiro teor desta deliberação ao interessado cujo ato foi considerado ilegal;

9.2.2. faça cessar, no prazo de 15 (quinze) dias, os pagamentos considerados ilegais, sob pena de responsabilidade solidária da autoridade administrativa omissa;

9.2.3. adote medidas para que o interessado, o Sr. Getúlio Vargas de Moraes Oliveira, retorne à atividade para complementar os requesitos legais para aposentadoria, alertando-o que esta, quando ocorrer, dar-se-á pelas regras vigentes no momento da concessão; e

9.2.4. dê ciência ao Sr. Getúlio Vargas de Moraes Oliveira de que o efeito suspensivo proveniente da eventual interposição de recurso não o exime da devolução dos valores percebidos indevidamente após a notificação, em caso de não provimento;

9.3. enviar os autos à Serur, para apreciação do pedido de reexame interposto por Maria Vilneide de Oliveira Coutinho, que integra o anexo 1 destes autos, tendo como objeto exclusivamente a aposentadoria da servidora.

10. Ata n° 39/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/9/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2514-39/11-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Augusto Nardes (na Presidência), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues (Relator), Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO NARDES
Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO II – CLASSE VI – Plenário
TC 020.668/2011-2
Natureza: Pensão Civil
Entidade: Superintendência Estadual da Funasa no Paraná
Interessados: Ana de Azevedo Ribeiro (794.167.059-34); André Felipe Boas (086.241.089-42); Gisélia Louzeiro Barbelino (955.684.921-15); Izabel Bernardo Martins (367.447.519-72); Jéssica Luana Ribeiro (089.116.009-46); João Pedro Aleixo da Silva (088.097.929-12); Josefina de Brito Moraes (954.917.919-20); Maria Cleunice de Souza (069.111.209-69); Marina da Silva (019.617.289-66); Mayara Maglys de França (079.460.259-20); Pedro Augusto Louzeiro de França (090.482.049-17); Teresa Maria Martins (483.774.499-00); Thaís Fernanda Ribeiro (070.994.549-35); Wantuir de Lima Moraes Junior (058.224.379-31); Zulmira Correia Rodrigues (017.857.809-64)
Advogado(s) constituído(s) nos autos: não há

SUMÁRIO: PENSÃO CIVIL. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE DEPENDÊNCIA ECONÔMICA DE MENOR SOB GUARDA. IRRELEVÂNCIA ANTE A REVOGAÇÃO DA ESPÉCIE DE BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO, BEM COMO DE OUTRAS CATEGORIAS DE BENEFICIÁRIOS DE PENSÃO CIVIL ESTATUTÁRIA PELA LEI 9.717/1998. CONSIDERAÇÕES SOBRE A EVOLUÇÃO NORMATIVA DA MATÉRIA. JURISPRUDÊNCIA DOS TRIBUNAIS SUPERIORES. POSICIONAMENTO DA AGU. ILEGALIDADE DE UM ATO. NEGATIVA DE REGISTRO. LEGALIDADE DOS DEMAIS. REGISTRO. DETERMINAÇÃO E CIÊNCIA AOS ÓRGÃOS CENTRAIS DE GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL.

RELATÓRIO

Adoto como relatório o parecer do Ministério Público (peça 12):

"Trata-se de pensões civis deixadas por ex-servidores da Superintendência Estadual da Funasa no Paraná.

O controle interno e a unidade técnica opinam pela legalidade das concessões.

Quanto à pensão deixada por Antônio Martins (peça 2), manifesta-se o Ministério Público por diligência ao órgão de origem a fim de: comprovar a dependência econômica do menor André Felipe Boas em relação ao ex-servidor; encaminhar o Termo de Guarda e Responsabilidade; comprovar a incapacidade dos pais do menor para o sustento do filho.

Caso Vossa Excelência não acolha a preliminar suscitada e em atenção ao disposto no artigo 62, § 2º, do Regimento Interno desta Casa, manifesta-se o Ministério Público pela ilegalidade do ato de pensão deixada por Antônio Martins (peça 2).

Aquiesce à proposição apresentada pela Sefip para os demais atos em exame."

É o relatório.

VOTO

Com fundamento no art. 17, § 1º, do Regimento Interno do TCU, submeto ao Colegiado processo de competência originária da Primeira Câmara, cuja relevância justifica a elevação à apreciação por este alto órgão do Tribunal.

Acolho a proposição de legalidade e registro dos atos de pensão civil em exame, sugerida pela Secretaria de Fiscalização de Pessoal, à exceção da pensão civil concedida a André Felipe Boas, cujo ato, instituído por Antônio Martins (peça 2), tem por fundamento legal o art. 217, inciso II, alínea "b", da Lei

8.112/1990 (menor sob guarda), ante a precisa intervenção do Ministério Público, que solicitou o seu destaque para ações saneadoras.

O ato inquinado trata de pensão civil estatutária, concedida com fundamento no art. 217, II, "b", da Lei 8.112/1990 (menor sob guarda ou tutela até vinte e um anos de idade).

Consoante expresso no voto revisor por mim proferido nos autos do ato de pensão civil TC-030.044/2008-1, na Sessão Ordinária do Plenário do dia 18/05/2011, em processo da relatoria do Exmo. Ministro Raimundo Carreiro – objeto de pedido de vista – a concessão de pensão temporária a menor sob guarda foi expressamente revogada pela Lei 9.717/1998, cuja vigência conformou a alteração das regras atinentes à pensão civil estatutária da União, com a total supressão da possibilidade de deferimento a diversas categorias de beneficiários.

Tal é a ementa desse diploma legal, *in verbis*:

"Dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal e dá outras providências".

A mera leitura da ementa torna sem efeito qualquer consideração no sentido de este diploma tratar-se de lei geral em relação aos dispositivos da Lei 8.112/90, uma vez que a ementa da lei trata de regras gerais para o regime de previdência dos servidores públicos da União.

O objetivo expresso da lei é a "organização e funcionamento dos regimes de previdência social dos servidores públicos da União", sendo este um dos tópicos do Estatuto dos Servidores Públicos da União. Logo é lei especial. Assim não se pode arguir impossibilidade jurídica de a Lei 9.717/98 derrogar a Lei 8.112/90, no tópico em análise, pois não se trata de norma geral a derrogar norma específica, mas justamente o contrário, lei especial de regime de previdência dos servidores públicos derrogada por lei especial de regime de previdência também dos servidores públicos.

Por sua vez, o art. 5º da Lei 9.717/1998 estabelece a seguinte limitação acerca dos benefícios da previdência:

"Art. 5º Os regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal não poderão conceder benefícios distintos dos previstos no Regime Geral de Previdência Social, de que trata a Lei n.° 8.213, de 24 de julho de 1991, salvo disposição em contrário da Constituição Federal.

Parágrafo único. Fica vedada a concessão de aposentadoria especial, nos termos do §4º do art. 40 da Constituição Federal, até que lei complementar federal discipline a matéria."

Esse dispositivo legal teve por finalidade identificar o regime próprio dos servidores públicos ao regime geral da previdência social, se não em valor, pelo menos no que tange às categorias e tipos de benefício previdenciário.

Expressamente aprovada pelo Congresso Nacional, a identificação dos regimes, em relação às categorias de beneficiários, é hoje plena.

Tal norma legal é corolário do novo regime jurídico previdenciário do serviço público, impresso na Carta Magna a partir da publicação da Emenda Constitucional 20/1998.

Especificamente em relação às condições mínimas de homogeneização dos dois regimes previdenciários, assim prescreve o § 12 do art. 40 da Constituição Federal:

"Art. 40. Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo.(...)

§ 12. Além do disposto neste artigo, o regime de previdência dos servidores públicos titulares de cargo efetivo observará, no que couber, os requisitos e critérios fixados para o regime geral de previdência social."

Decorre, pois, da Constituição a Lei 9.717/98 e a adoção do princípio contributivo e de parâmetros de simetria entre os dois regimes teve por objetivo buscar a desejada autossuficiência financeira da

previdência do serviço público, para reduzir o peso de seus resultados deficitários sobre as finanças públicas.

Coerente com a nova ordem constitucional, o art. 5º da Lei 9.717/1998 expressamente vedou aos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal a concessão de benefícios distintos dos previstos no Regime Geral de Previdência Social, de que trata a Lei n.° 8.213, de 24 de julho de 1991, salvo disposição em contrário da Constituição Federal.

Ocorre que a Lei 8.213/1991, do Regime Geral de Previdência Social, não prevê o pagamento de pensão a filho emancipado e não inválido, a irmão emancipado e não inválido, a menor sob guarda e a pessoa designada, porque o artigo 16 dessa norma, a partir da redação dada pela Lei 9.032/1995 e da Medida Provisória 1.536/1996 (convertida na Lei 9.528/1997), alterou a relação de beneficiários do segurado do regime geral.

Por conseguinte, deixou de existir o benefício previdenciário "pensão por morte" em favor de todos aqueles excluídos da relação de dependência do segurado.

Para melhor compreensão da matéria, transcrevo, com os devidos destaques, os dispositivos pertinentes da Lei 8.213/1991, tanto em sua redação original, como na redação dada pela Lei 9.032/1995 e pela Medida Provisória 1.536/1996 (convertida na Lei 9.528/1997):

Redação original dos arts. 16 e 18 da Lei 8.213/1991

"Art. 16. São beneficiários do Regime Geral de Previdência Social, na condição de dependentes do segurado:

I - o cônjuge, a companheira, o companheiro e o filho, de qualquer condição, menor de 21 (vinte e um) anos ou inválido;

II - os pais;

III - o irmão, de qualquer condição, menor de 21 (vinte e um) anos ou inválido;

IV - a pessoa designada, menor de 21 (vinte e um) anos ou maior de 60(sessenta) anos ou inválida.

§ 1º A existência de dependente de qualquer das classes deste artigo exclui do direito às prestações os das classes seguintes.

§ 2º Equiparam-se a filho, nas condições do inciso I, mediante declaração do segurado: o enteado; o menor que, por determinação judicial, esteja sob a sua guarda; e o menor que esteja sob sua tutela e não possua condições suficientes para o próprio sustento e educação.

§ 3º Considera-se companheira ou companheiro a pessoa que, sem ser casada, mantém união estável com o segurado ou com a segurada, de acordo com o § 3º do art. 226 da Constituição Federal.

§ 4º A dependência econômica das pessoas indicadas no inciso I é presumida e a das demais deve ser comprovada."

(...)

"Art. 18. O Regime Geral de Previdência Social compreende as seguintes prestações, devidas inclusive em razão de eventos decorrentes de acidente do trabalho, expressas em benefícios e serviços:

(...)

II - quanto ao dependente:

a) pensão por morte;

b) auxílio-reclusão;

III - quanto ao segurado e dependente:

a) pecúlios;

b) serviço social;

c) reabilitação profissional."

Arts. 16 e 18 da Lei 8.213/1991, com redação dada pela Lei 9.032/1995 e pela Medida Provisória 1.536/1996 (convertida na Lei 9.528/1997)

"Art. 16. São beneficiários do Regime Geral de Previdência Social, na condição de dependentes do segurado:

I - o cônjuge, a companheira, o companheiro e o filho não emancipado, de qualquer condição, menor de 21 (vinte e um) anos ou inválido; (Redação dada pela Lei 9.032, de 1995)

II - os pais;

III - o irmão não emancipado, de qualquer condição, menor de 21 (vinte e um) anos ou inválido; (Redação dada pela Lei 9.032, de 1995)

IV - (Revogada pela Lei 9.032, de 1995)

§ 1. A existência de dependente de qualquer das classes deste artigo exclui do direito às prestações os das classes seguintes.

§ 2º. O enteado e o menor tutelado equiparam-se a filho mediante declaração do segurado e desde que comprovada a dependência econômica na forma estabelecida no Regulamento. (Redação dada pela Lei 9.528, de 1997)

§ 3 Considera-se companheira ou companheiro a pessoa que, sem ser casada, mantém união estável com o segurado ou com a segurada, de acordo com o § 3º do art. 226 da Constituição Federal.

§ 4 A dependência econômica das pessoas indicadas no inciso I é presumida e a das demais deve ser comprovada.

(...)

Art. 18. O Regime Geral de Previdência Social compreende as seguintes prestações, devidas inclusive em razão de eventos decorrentes de acidente do trabalho, expressas em benefícios e serviços:

(...)

II - quanto ao dependente:

a) pensão por morte;

b) auxílio-reclusão;

III - quanto ao segurado e dependente:

a) (Revogada pela Lei 9.032, de 1995)

b) serviço social;

c) reabilitação profissional."

O novo texto dos arts. 16 e 18 da Lei 8.213/1991, com redação dada pela Lei 9.032/1995 e pela Medida Provisória 1.536/1996 (convertida na Lei 9.528/1997), difere da versão originária daquele diploma legal em relação aos seguintes pontos:

a) art. 16, inciso I - foi excluído do rol de beneficiários o filho emancipado, caso não seja inválido;

b) art. 16, inciso III – foi excluído do rol de beneficiários o irmão emancipado, caso não seja inválido;

c) art. 16, inciso IV – foi excluído do rol de beneficiários pessoa designada menor de 21 anos ou maior de 60 anos e inválida;

d) art. 16, § 2° - deixou de constar do rol de beneficiários o menor sob guarda, anteriormente equiparado a filho, remanescendo nessa condição equiparada apenas o enteado e o menor sob tutela do instituidor.

Assim, com o advento da Lei n.° 9.032/1995, deixou de existir, no regime geral da previdência social, o benefício da pensão por morte, anteriormente pago a filho e a irmão emancipados (não inválidos), bem como a pessoa designada. Já o menor sob guarda deixou de ser beneficiário da pensão a partir da publicação da Medida Provisória n°1.536/1996, reeditada até sua conversão na Lei n.° 9.528/1997.

Porém, o art. 217 do Estatuto do Servidor Público Federal (Lei 8.112/1990) não foi alterado, mantendo as regras vigentes desde 12.12.1990, nos seguintes termos:

"Art. 217. São beneficiários das pensões:

I - vitalícia:

a) o cônjuge;

b) a pessoa desquitada, separada judicialmente ou divorciada, com percepção de pensão alimentícia;

c) o companheiro ou companheira designado que comprove união estável como entidade familiar;

d) a mãe e o pai que comprovem dependência econômica do servidor;

e) a pessoa designada, maior de 60 (sessenta) anos e a pessoa portadora de deficiência, que vivam sob a dependência econômica do servidor;

II - temporária:

***a) os filhos, ou enteados, até 21 (vinte e um) anos de idade**, ou, se inválidos, enquanto durar a invalidez;*

***b) o menor sob guarda** ou tutela **até 21 (vinte e um) anos de idade**;*

***c) o irmão órfão, até 21 (vinte e um) anos,** e o inválido, enquanto durar a invalidez, que comprovem dependência econômica do servidor;*

d) a pessoa designada que viva na dependência econômica do servidor, até 21 (vinte e um) anos, ou, se inválida, enquanto durar a invalidez.

§ 1° A concessão de pensão vitalícia aos beneficiários de que tratam as alíneas a e c do inciso I deste artigo exclui desse direito os demais beneficiários referidos nas alíneas d e e.

§ 2° A concessão da pensão temporária aos beneficiários de que tratam as alíneas a e b do inciso II deste artigo exclui desse direito os demais beneficiários referidos nas alíneas c e d." (grifos nossos).

Considerando que as pensões civis estatutárias, anteriormente atribuíveis **a filho emancipado e não inválido, a irmão emancipado e não inválido, a menor sob guarda e a pessoa designada**, previstas, respectivamente, no art. 217, inciso II, alíneas "a", "b", "c" e "d", da Lei 8.112/1990, não encontram correspondente no regime geral da previdência social, não resta outra conclusão que a revogação das espécies desses benefícios a partir da publicação da Lei 9.717, ocorrida em 28/11/1998.

Admitir a hipótese de manutenção da pensão estatutária a essas categorias, após a vigência da Lei n.° 9.717/1998, implicaria negar vigência ao art. 5º desse diploma legal, segundo o qual é defeso aos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal a concessão de benefícios distintos dos previstos no Regime Geral de Previdência Social, de que trata a Lei 8.213, de 24 de julho de 1991, salvo disposição em contrário da Constituição Federal.

A propósito, embora o Plenário deste Tribunal ainda não tenha deliberado sobre a matéria, o Ministério da Previdência já editou normas com vistas a assegurar a aplicação do art. 5º da Lei 9.717/1998 no âmbito da União, estados e municípios.

Neste sentido, transcrevo a Portaria MPS 402, de 10.12.2008, nos seguintes termos:

"Art. 23. Salvo disposição em contrário da Constituição Federal, o RPPS não poderá conceder benefícios distintos dos previstos no RGPS, ficando restrito aos seguintes:

I - quanto ao segurado:

a) aposentadoria por invalidez;

b) aposentadoria por idade;

c) aposentadoria por tempo de contribuição e idade;

d) aposentadoria compulsória;

e) auxílio-doença;

f) salário-família;

g) salário-maternidade;

II - quanto ao dependente:

a) pensão por morte;

b) auxílio-reclusão.

***§ 1º Na concessão de benefícios, será observado o mesmo rol de dependentes previsto pelo RGPS.**"(grifei)*

Na mesma linha, foi editada a Orientação Normativa (ON) MPS/SPS 2, de 31.3.2009, que expressamente define, em seu art. 51, o rol de beneficiários de pensão por morte no Regime Próprio de Previdência do Servidor:

Art. 51. Salvo disposição em contrário da Constituição Federal, da Emenda Constitucional 20, de 1998, da Emenda Constitucional 41, de 19 de dezembro de 2003, e da Emenda Constitucional 47, de 06 de julho de 2005, o regime próprio não poderá conceder benefício distinto dos previstos pelo RGPS, ficando restrito aos seguintes:

I - quanto ao servidor:

a) aposentadoria por invalidez;

b) aposentadoria compulsória;

c) aposentadoria voluntária por idade e tempo de contribuição;

d) aposentadoria voluntária por idade;

e) aposentadoria especial;

f) auxílio-doença;

g) salário-família; e

h) salário-maternidade.

II - quanto ao dependente:

a) pensão por morte; e

b) auxílio-reclusão.

§ 1º São considerados benefícios previdenciários do regime próprio os mencionados nos incisos I e II.

§ 2º Os regimes próprios deverão observar também a limitação de concessão de benefício apenas aos dependentes constantes do rol definido para o RGPS, que compreende ***o cônjuge, o companheiro, a companheira, os filhos, os pais e os irmãos****, devendo estabelecer, em norma local, as condições necessárias para enquadramento e qualificação dos dependentes." (os grifos são meus)*

Cumpre registrar que o enteado e o tutelado também entrariam nesse rol, por força do § 2º do art. 16 da Lei 8.213/1991 e alterações posteriores, uma vez equiparados ao filho.

O assunto também não foi especificamente analisado pelo Supremo Tribunal Federal (STF). Todavia, o Pretório Excelso, por ocasião da ADI 2311, concedeu medida cautelar para suspender dispositivo de lei estadual que estendia a pensão por morte ao filho de até 24 anos, ao passo que, no regime geral, a idade limite é de 21 anos:

"EMENTA:- Ação direta de inconstitucionalidade. Lei Estadual 2.120/99. Alegação de que a Lei Estadual violou os arts. 25, §§ 1º e 4º, 40 e 195, 'caput', § 5º, da CF, ao indicar 'os filhos solteiros, com idade até 24 anos e freqüência a cursos superiores ou técnico de 2º grau como dependentes, para fins previdenciários, no Estado do Mato Grosso do Sul.

2. O art. 195, da CF, na redação da EC 20/98, estipula que nenhum benefício ou serviço de seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total. A Lei 9.717/98 dispôs sobre regras gerais para a organização e funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal, dando outras providências.

3. No art. 5º, da Lei 9.717/98 dispõe que 'os regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados, e do Distrito Federal, não poderão conceder benefícios distintos dos previstos no Regime Geral de Previdência Social, de que trata a Lei 8.213/91.

4. Extensão do benefício impugnada se fez sem qualquer previsão de correspondente fonte de custeio. A competência concorrente dos Estados em matéria previdenciária, não autoriza se desatendam os fundamentos básicos do sistema previdenciário, de origem constitucional.

5. Relevantes os fundamentos da inicial. Medida liminar deferida."

(*ADI 2311 MC/MS – Mato Grosso do Sul, Relator Min. Néri da Silveira, Julgamento em 7.3.2002).*

No âmbito do Superior Tribunal de Justiça (STJ), houve, num primeiro momento, divergência jurisprudencial quanto à possibilidade de exclusão do menor sob guarda do rol de beneficiários do segurado do regime geral. Em um primeiro momento, foi invocado o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8.069/1990), cujo art. 33, § 3°, estabelecia que "*a guarda confere à criança ou adolescente a condição de dependente, para todos os fins e efeitos de direito, inclusive previdenciário*".

Entretanto, a jurisprudência pacificou-se, por ocasião do julgamento do EREsp 844.598/PI, no sentido de a referida norma estatutária haver sido revogada pela norma contida na Medida Provisória n.° 1.536/1996.

Pode-se afirmar que, inicialmente, a condição de beneficiário da previdência social dada ao menor sob guarda, por força do § 3° do art. 33 da Lei 8.069/1990, foi afastada apenas para o regime geral de previdência. Com o advento da Lei 9.717/1998, a exclusão do menor sob guarda do rol dos beneficiários foi igualmente estendida ao regime próprio dos servidores civis da União.

É, também, pertinente a integral transcrição da ementa do recente Parecer 047/2010, emitido pela Advocacia-Geral da União, aprovado nos termos do Despacho do Consultor-Geral da União 878/2010, da lavra do Ministro Luis Inácio Lucena Adams, cuja ementa, ao endossar os nossos argumentos, se traduz nos seguintes termos:

"PAGAMENTO, PELO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DA UNIÃO, DE PENSÃO POR MORTE A MENOR SOB GUARDA DE SERVIDOR PÚBLICO FALECIDO. IMPOSSIBILIDADE. INEXISTÊNCIA DE PREVISÃO LEGAL DE TAL BENEFÍCIO NO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL. INTELIGÊNCIA DO ART. 5º DA LEI 9.717/98.

1. O ART. 5º da Lei 9.717/98 deve ser interpretado de forma a vedar, tanto da concessão, pelos RPPS, de benefícios distintos daqueles previstos no RGPS, quanto da ampliação do rol dos beneficiários previstos neste regime.

2. Inexistindo previsão do pagamento de pensão por morte a menor sob guarda no RGPS, vedada sua concessão pelo RPPS da União."

Por paralelismo e coerência lógica, a mesma ***ratio juris*** aplica-se às demais categorias de beneficiários, não contempladas no Regime Geral da Previdência Social e, por extensão normativa dada pela Lei 9.717/1998, já não albergadas no Regime de Previdência do Serviço Público da União.

Disso decorre indeclinável dever deste Tribunal, ao acolher este entendimento, informar a todos os órgãos centrais de gestão de recursos humanos da Administração Pública Federal, sobre a derrogação das referidas espécies de benefícios previdenciários, ante a superveniência da Lei 9.717/1998.

A adoção dessa medida evitará a continuidade do deferimento administrativo de pensões civis absolutamente destituídas de amparo no ordenamento jurídico, mediante atos emitidos pelas unidades jurisdicionadas ao Tribunal, com a geração de efeitos financeiros indevidos ao Erário, somente corrigíveis *a posteriori*, na apreciação de situações individualizadas de atos sujeitos a registro.

Nos estritos lindes da legalidade, a impossibilidade de concessão de pensão civil estatutária a filho emancipado e não inválido, a irmão emancipado e não inválido, a menor sob guarda e a pessoa designada é exigível a partir da vigência da Lei 9.717/1998 *(in* DOU 28/11/1998), independentemente das imprescindíveis requisitos de dependência econômica.

Contudo, não tem sido essa a vereda trilhada por essa Corte de Contas para prevenir ou, pelo menos, harmonizar possíveis conflitos de direito intertemporal, advindos de mudança de entendimento jurisprudencial, especificamente quanto à aplicação de novos critérios de legalidade no exame de atos sujeitos a registro. Cito como exemplo paradigmático o Acórdão 2076/2005-Plenário.

Ante o exposto, Voto por que o Tribunal de Contas da União aprove o Acórdão que submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 21 de setembro de 2011.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

DECLARAÇÃO DE VOTO

A matéria ora trazida à deliberação deste Plenário pelo Ministro Walton Alencar Rodrigues apresenta duas partes bem distintas.

Na primeira parte, Sua Excelência julga o caso concreto objeto destes autos. A minuta de acórdão apresentada, no subitem 9.1, o Tribunal ordena o registro de diversos atos de pensão civil. No subitem

9.2, nega o registro a um dos atos de pensão civil. Por fim, no subitem 9.3, expede determinações com vistas a garantir o cumprimento do subitem 9.2.

Na segunda parte, no entanto, retratada no subitem 9.4 da minuta de acórdão, Sua Excelência propõe que esta Corte adote providências que extrapolam o âmbito de discussão deste processo, ao sustentar que este Tribunal deve expedir determinação a ser cumprida por toda a Administração Pública sobre entendimento que, na minha visão, carece de maior discussão e amadurecimento.

Acerca do assunto, registro que há, atualmente, ao menos dois processos nos quais essa matéria está sendo profundamente discutida.

Um deles é o TC-002.231/2011-5, também da relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, em relação ao qual formulei pedido de vista na Sessão Plenária do dia 17/08/2011.

O outro é o TC-030.044/2008-1, de minha relatoria, que foi objeto de pedido de vista do Ministro Walton Alencar Rodrigues. O voto revisor de Sua Excelência foi apresentado na Sessão Plenária do dia 18/05/2011. Diante das ponderações então apresentadas, entendi por bem retirar o processo de pauta e encaminhá-lo à Sefip, para adoção de providências adicionais. Para tanto, exarei despacho, no qual teci algumas considerações sobre o assunto, nos seguintes termos:

9. Não obstante os respeitáveis argumentos trazidos pelo Ministro Revisor, decidi retirar o processo de pauta, por considerar que a interpretação apresentada suscita análises mais detidas, conforme exponho a seguir.

Convenção sobre os Direitos da Criança – norma de hierarquia superior

10. A primeira – e principal questão – é que a **supressão do direito previdenciário do menor sob guarda afronta, em princípio, a Convenção sobre os Direitos da Criança, de 20/11/89**, aprovada pelo Congresso Nacional, mediante o Decreto Legislativo 28, de 14/9/90, e promulgada por meio do Decreto 99.710, de 21/11/90.

11. Como se trata de **convenção internacional sobre direitos humanos, suas disposições devem prevalecer sobre as leis ordinárias**, consoante a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e as próprias disposições do §2º do art. 5º da Constituição Federal, **verbis**:

Art. 5º. (...)

§ 2º - Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.

12. Sobre a questão, cito, como exemplo, os seguintes julgados do E. STF:

- HC 96772 / SP - SÃO PAULO – HABEAS CORPUS - Relator(a): Min. CELSO DE MELLO Julgamento: 09/06/2009 - Órgão Julgador: Segunda Turma

Ementa:

"HABEAS CORPUS" - PRISÃO CIVIL - DEPOSITÁRIO JUDICIAL (...) *Precedentes. TRATADOS INTERNACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS: AS SUAS RELAÇÕES COM O DIREITO INTERNO BRASILEIRO E A QUESTÃO DE SUA POSIÇÃO HIERÁRQUICA. - A Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Art. 7º, n. 7).* ***Caráter subordinante dos tratados internacionais em matéria de direitos humanos e o sistema de proteção dos direitos básicos da pessoa humana.*** *- Relações entre o direito interno brasileiro e as convenções internacionais de direitos humanos (CF, art. 5º e §§ 2º e 3º). Precedentes. - Posição hierárquica dos tratados internacionais de direitos humanos no ordenamento positivo interno do Brasil: natureza constitucional ou caráter de supralegalidade? - Entendimento do Relator, Min. CELSO DE MELLO, que atribui hierarquia constitucional às convenções internacionais em matéria de direitos humanos.*

(...)

HERMENÊUTICA E DIREITOS HUMANOS: A NORMA MAIS FAVORÁVEL COMO CRITÉRIO QUE DEVE REGER A INTERPRETAÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO. - Os magistrados e Tribunais, no exercício de sua atividade interpretativa, especialmente no âmbito dos tratados internacionais de direitos humanos, devem observar um princípio hermenêutico básico (tal como aquele proclamado no Artigo 29 da Convenção Americana de Direitos Humanos), consistente em atribuir primazia à norma que se revele

*mais favorável à pessoa humana, em ordem a dispensar-lhe a mais ampla proteção jurídica. - O Poder Judiciário, nesse processo hermenêutico que prestigia o critério da norma mais favorável (que tanto pode ser aquela prevista no tratado internacional como a que se acha positivada no próprio direito interno do Estado), deverá extrair a máxima eficácia das declarações internacionais e das proclamações constitucionais de direitos, como forma de viabilizar o acesso dos indivíduos e dos grupos sociais, notadamente os mais vulneráveis, a sistemas institucionalizados de proteção aos direitos fundamentais da pessoa humana, sob pena de a liberdade, a tolerância e o respeito à alteridade humana tornarem-se palavras vãs. - Aplicação, ao caso, do Artigo 7º, n. 7, c/c o Artigo 29, ambos da Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica)**: um caso típico de primazia da regra mais favorável à proteção efetiva do ser humano.*** (grifei)

- RE 349703 / RS - RIO GRANDE DO SUL - RECURSO EXTRAORDINÁRIO - Relator(a): Min. CARLOS BRITTO - Julgamento: 03/12/2008 - Órgão Julgador: Tribunal Pleno

Ementa

*PRISÃO CIVIL DO DEPOSITÁRIO INFIEL EM FACE DOS TRATADOS INTERNACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS. INTERPRETAÇÃO DA PARTE FINAL DO INCISO LXVII DO ART. 5O DA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA DE 1988. POSIÇÃO HIERÁRQUICO-NORMATIVA DOS TRATADOS INTERNACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO. Desde a adesão do Brasil, sem qualquer reserva, ao Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (art. 11) e à Convenção Americana sobre Direitos Humanos - Pacto de San José da Costa Rica (art. 7º, 7), ambos no ano de 1992, não há mais base legal para prisão civil do depositário infiel, pois **o caráter especial desses diplomas internacionais sobre direitos humanos lhes reserva lugar específico no ordenamento jurídico, estando abaixo da Constituição, porém acima da legislação interna. O status normativo supralegal dos tratados internacionais de direitos humanos subscritos pelo Brasil torna inaplicável a legislação infraconstitucional com ele conflitante, seja ela anterior ou posterior ao ato de adesão**. Assim ocorreu com o art. 1.287 do Código Civil de 1916 e com o Decreto-Lei n° 911/69, assim como em relação ao art. 652 do Novo Código Civil (Lei n° 10.406/2002). ALIENAÇÃO FIDUCIÁRIA EM GARANTIA. DECRETO-LEI N° 911/69. EQUIPAÇÃO DO DEVEDOR-FIDUCIANTE AO DEPOSITÁRIO. PRISÃO CIVIL DO DEVEDOR-FIDUCIANTE EM FACE DO PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE. (...). RECURSO EXTRAORDINÁRIO CONHECIDO E NÃO PROVIDO.*

- HC 95967 / MS - MATO GROSSO DO SUL - HABEAS CORPUS - Relator(a): Min. ELLEN GRACIE - Julgamento: 11/11/2008 - Órgão Julgador: Segunda Turma

Ementa

*DIREITO PROCESSUAL. HABEAS CORPUS. PRISÃO CIVIL DO DEPOSITÁRIO INFIEL. PACTO DE SÃO JOSÉ DA COSTA RICA. ALTERAÇÃO DE ORIENTAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA DO STF. CONCESSÃO DA ORDEM. 1. A matéria em julgamento neste habeas corpus envolve a temática da (in)admissibilidade da prisão civil do depositário infiel no ordenamento jurídico brasileiro no período posterior ao ingresso do Pacto de São José da Costa Rica no direito nacional. 2. Há o caráter especial do Pacto Internacional dos Direitos Civis Políticos (art. 11) e da Convenção Americana sobre Direitos Humanos - Pacto de San José da Costa Rica (art. 7°, 7), ratificados, sem reserva, pelo Brasil, no ano de 1992. **A esses diplomas internacionais sobre direitos humanos é reservado o lugar específico no ordenamento jurídico, estando abaixo da Constituição, porém acima da legislação interna. O status normativo supralegal dos tratados internacionais de direitos humanos subscritos pelo Brasil, torna inaplicável a legislação infraconstitucional com ele conflitante, seja ela anterior ou posterior ao ato de ratificação**. 3. Na atualidade a única hipótese de prisão civil, no Direito brasileiro, é a do devedor de alimentos. **O art. 5°, §2°, da Carta Magna, expressamente estabeleceu que os direitos e garantias expressos no caput do mesmo dispositivo não excluem outros decorrentes do regime dos princípios por ela adotados**, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte. O Pacto de São José da Costa Rica, entendido como um tratado internacional em matéria de direitos humanos, expressamente, só admite, no seu bojo, a possibilidade de prisão civil do devedor de alimentos*

e, conseqüentemente, não admite mais a possibilidade de prisão civil do depositário infiel. 4. Habeas corpus concedido.

13. Esse entendimento jurisprudencial independe do quorum de aprovação do tratado ou convenção pelo Congresso Nacional, previsto no §3º[1] do art. 5º da Lei Maior, norma constitucional criada somente em 2004, com a aprovação da Emenda 45.

14. Embora os precedentes citados não se refiram diretamente aos direitos postos pela Convenção sobre os Direitos da Criança, a tese abraçada pelo STF em tudo se aplica ao caso em exame.

15. Isso posto, segue-se o texto do inciso 1 do art. 26 da aludida convenção internacional:

Art. 26

1 – Os Estados Partes reconhecerão a ***todas as crianças*** ***o direito de usufruir da previdência social****, inclusive do seguro social, e* ***adotarão as medidas necessárias*** *para lograr a* ***plena*** ***consecução desse direito****, em conformidade com sua legislação nacional.* (grifei)

16. A teor dessa norma – que possui hierarquia supralegal – **os direitos previdenciários devem alcançar "todas as crianças" e de forma "plena"**. Em vista disso, **pode-se questionar se, em nosso ordenamento, uma lei ordinária teria o poder de extinguir direito previdenciário de menores, como o fizeram a MP 1.536/97 e a Lei 9.528/97**.

Art. 227, §3º, II, da Constituição Federal – caráter absolutamente prioritário dos direitos previdenciários de crianças e adolescentes

17. Por outro lado, a matéria em apreço deve ser analisada também à luz do **art. 227, §3º, inciso II, da Constituição Federal**, cujo teor parece reforçar a inconstitucionalidade da MP 1.536/96 e da Lei 9.528/97, quanto à supressão do aludido direito, **verbis**:

Art. 227. ***É dever*** *da família, da sociedade e* ***do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade,*** *o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.*

(...)

§ 3º - O direito a proteção especial abrangerá os seguintes aspectos:

(...)

II - ***garantia de direitos previdenciários*** *e trabalhistas;* (grifei)

18. Depreende-se, a partir dessa norma, que **a supressão de direito dos menores sob guarda** trazida pela MP 1.536/96 e confirmada na Lei 9.528/97 **contraria a diretriz constitucional de "absoluta prioridade" à garantia de direitos previdenciários às crianças e aos adolescentes**. A alteração legal sob enfoque toma o sentido contrário, pois, ao invés de priorizar, retira ou, no mínimo, dificulta o amparo previdenciário dos menores sob guarda.

19. Foi precisamente com base nessa incompatibilidade entre a Lei 9.528/97 e as duas normas de hierarquia superior retrodescritas, que **o Ministério Público Federal ajuizou ação civil pública, em face do Instituto Nacional do Seguro Social, contra supressão do direito pensional dos menores sob guarda**. A matéria está no Superior Tribunal de Justiça, sob exame no **REsp 720706**.

20. Diante dessas ponderações, é possível concluir que a Lei 9.528/97 não poderia extinguir o direito previdenciário dessa categoria de pessoas, pois isso afrontaria normas de hierarquia superior.

Exegese alternativa – a Lei 9.529/97 não retirou o direito de pensão dos menores sob guarda

21. Por outro lado, a matéria admite uma exegese que garante, no ponto em questão, a validez jurídica da Lei 9.529/07. Isso é possível, caso se admita que **a exclusão da figura do menor sob guarda do expresso rol de beneficiários descrito no art. 16 da Lei 8.213/91 não impede a concessão do benefício com base em outras normas, mediante analogia.**

22. Com efeito, esse foi um dos fundamentos adotados pelo Superior Tribunal de Justiça no recente julgamento da argüição incidental de inconstitucionalidade formulada pelo Ministério Público Federal no

---

[1] Art. 5º. (...)

§ 3º Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

EREsp 727716/CE[2]. Nesse acórdão, a Corte Especial do STJ, ao rejeitar a arguição do Ministério Público pela inconstitucionalidade da supressão de direito posta pela MP 1.536/96, baseou-se, entre outros argumentos, na tese que **esse direito não fora suprimido e que a lacuna existente no texto atual da Lei 8.213/91 poderia ser colmatada com os correspondentes dispositivos da Constituição Federal, no caso, o art. 227, §3º, inciso II**, **citado alhures.**

23. Segue-se o trecho do voto proferido pelo Ministro Teori Albino Zavascki, no que interessa a presente questão:

Segundo ficou relatado, ***havia um dispositivo legal assegurando a menor sob guarda certo benefício previdenciário, equiparando-o, para esse efeito, à condição de filho***. ***Tal norma foi revogada por outra, que não reproduziu essa equiparação.*** *O que se sustenta, assim, é a inconstitucionalidade dessa falta de equiparação, uma vez que se trata de um direito constitucional. Na verdade, não há inconstitucionalidade a ser declarada.*

A lei superveniente não negou o direito a equiparação. ***Apenas omitiu-se em prevê-lo***. *Ora,* ***se a Constituição assegura, como se alega, a mencionada equiparação, o eventual vazio normativo da lei ordinária é suscetível de ser colmatado, se for o caso, pela aplicação direta do próprio preceito constitucional.*** (grifei)

24. Interessante registrar que, nesse acórdão do STJ, os Ministros Celson Limongi, Luiz Fux, Castro Meira e João Octávio de Noronha votaram pela inconstitucionalidade da supressão do direito do menor sob guarda, em face do art. 227 da Lei Maior. Com posição diferente, porém pela manutenção desse direito, com base no §3º do art. 33 da Lei 8.069/90[3] (Estatuto da Criança e do Adolescente), votaram os Ministros Arnaldo Esteves Lima e Hamilton Carvalhido. Vê-se, portanto, que ainda existem divergências sobre a matéria entre os Ministros do STJ.

25. Esse acórdão foi proferido **em 16/2/2011**, data posterior ao julgamento do EREsp 844.598-PI (26/3/2008), citado no voto revisor do Ministro Walton Alencar Rodrigues, neste processo.

Não se discute a validade do 5º da Lei 9.717/98, mas o direito previdenciário de menores sob guarda

26. No tocante à ADI 2311-MS, em curso no Supremo Tribunal Federal, também mencionada no voto revisor, seu objeto não se refere ao direito de menores, mas de "filhos solteiros, com idade até 24 anos...". Logo, esse precedente, a meu ver, não se ajusta adequadamente ao caso concreto. A discussão principal, neste processo, não é a validade do art. 5º da Lei 9.717/98, no ponto em que estabelece paridade entre os direitos previdenciários do RGPS e do RPPS, mas sim a legalidade e a própria constitucionalidade da supressão de direito previdenciário de menores sob guarda.

Em face de todas essas considerações e ainda da relevância da matéria e, principalmente, das conseqüências que advirão de uma decisão do TCU nos termos propostos pelo Ministros Walton Alencar Rodrigues, conclui o meu despacho convicto da total conveniência de se ampliar o debate sobre o tema, razão pela qual expedi as seguintes determinações:

27. De todo o exposto, tenho que a matéria em debate exige discussões mais amplas sobre a validez jurídica da supressão do direito previdenciário de menores sob guarda.

28. Para tanto, decido, preliminarmente, com base no art. 11 da Lei 8.443/92:

i) franquear ao **Ministério da Previdência Social**, ao **Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão,** à **Consultoria-Geral da União** e à **Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão** o ingresso nos presentes autos, como partes interessadas, facultando-lhes o direito de apresentar as razões que julgarem pertinentes ao esclarecimento da matéria, especialmente quanto à **validez jurídico-**

---

[2] EMENTA: PROCESSUAL CIVIL. INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE. DESCABIMENTO PARA DECLARAR VAZIO NORMATIVO. PRESCINDIBILIDADE AO JULGAMENTO DA CAUSA. NÃO CONHECIMENTO.

[3] Lei 8.069/90 – Estatuto da Criança e do Adolescente:

Art. 33. A guarda obriga a prestação de assistência material, moral e educacional à criança ou adolescente, conferindo a seu detentor o direito de opor-se a terceiros, inclusive aos pais. (Vide Lei nº 12.010, de 2009) Vigência

(...)

§ 3º A guarda confere à criança ou adolescente a condição de dependente, para todos os fins e efeitos de direito, nclusive previdenciários.

constitucional da supressão do direito de pensão aos menores sob guarda, em especial sobre as teses apresentadas no presente despacho, à luz do que dispõem o art. 26, inciso I, da Convenção sobre os Direitos da Criança, e o art. 227, §3º, inciso II, da Constituição Federal;

ii) fixar o prazo de **15 (quinze) dias**, a contar da ciência, para o exercício dessa prerrogativa processual;

iii) **diligenciar** à **Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão**, órgão central do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal – SIPEC, para que, no prazo de **15 (quinze) dias**, contados da ciência, informe a este Tribunal:

a) se a matéria objeto da Portaria MPS 402, de 10/12/2008, e da Orientação Normativa MPS/SPS 2, de 31/3/2009, encontra-se pacificada no âmbito dessa Secretaria e dos órgãos e entidades integrantes do Sipec, quanto à extinção da pensão prevista no art. 217, alínea "b", inciso II, da Lei 8.112/90, em favor de menores sob guarda, por força do art. 5º da Lei 9.717/98, c/c §2º do art. 16 da Lei 8.213/91, com redação dada pela Medida Provisória 1.536/96, convertida na Lei 9.528/97;

b) se há normas ou pareceres em vigor, no âmbito do Sipec, admitindo a concessão da pensão prevista no art. 217, alínea "b", inciso II, da Lei 8.112/90, em favor de menores sob guarda, após a publicação da MP 1.536/96 e/ou da Portaria MPS 402/08 e da Orientação Normativa MPS/SPS 2/09.

***

Encaminhem-se os autos **à SEFIP**, para a expedição dos respectivos ofícios – aos quais deverá ser anexada cópia do presente despacho –, devendo encaminhá-los aos **Secretários Executivos do MPS e do MPOG, ao Consultor-Geral da União e à Subprocuradora-Geral titular da PFDC.** As respostas deverão ser resumidas e consolidadas pela unidade técnica, restituindo-se os autos este Relator.

Além disso, registro ainda que a Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, atendendo a diligência deste Tribunal, nos autos do citado TC-030.044/2008-1, informou o seguinte, com base em Nota Técnica nº 44/2011/DENOP/SRH, produzida pelo Departamento de Normas e Procedimentos Judiciais e aprovada pela titular daquela Secretaria:

21. Diante de todo o exposto, e em resposta aos questionamentos formulados pelo Tribunal de Contas da União, informa-se que:

a) O entendimento que prevalece nesta Secretaria de Recursos Humanos é no sentido de que o pagamento de pensão em favor de menor sob guarda deve prosperar tanto no RGPS quanto nos demais regimes próprios de previdência, tendo em vista o disposto no art. 227 da Constituição Federal, Lei n° 8.069, de 1990 e da Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança, de 20 de novembro de 1989, aprovada pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo n° 28, de 14 de abril de 1990, promulgada pelo Decreto n° 99.710, de 21 de novembro de 1990, afigurando-se norma de hierarquia superior às leis ordinárias, conforme dispõe o § 2° do art. 5° da Constituição Federal

b) A Secretaria de Recursos Humanos não editou qualquer norma que regulamente restrição à concessão e pagamento de benefício de pensão em favor de menor sob guarda. A propósito, o ato mais recente editado pela SRH - Orientação Normativa/SRH n° 9, de 5 de novembro de 2010, publicada no Diário Oficial da União de 8 de novembro de 2010, prevê a regra de pensão expressa no art. 217 da Lei n° 8.112, de 1990.

Portanto, como se vê, a matéria não é pacífica, razão pela qual entendo que requer maiores reflexões, a fim de que este Tribunal possa decidir da melhor forma possível.

Ressalto que os casos concretos analisados neste processo não dependem do encaminhamento sugerido pelo Ministro Walton Alencar Rodrigues no subitem 9.4 da minuta de acórdão, porquanto a negativa de registro do ato de pensão civil referido no subitem 9.2 pode ter por fundamento as razões invocadas pelo Ministério Público junto ao TCU, ou seja, a ausência, nos autos, de prova da dependência econômica do menor André Felipe Boas em relação ao ex-servidor, assim como a inexistência d o Termo de Guarda e Responsabilidade e a falta de comprovação da incapacidade dos pais do menor para o sustento do filho.

Considerando que o artigo 115 do Regimento Interno desta Corte dispõe que se a matéria versar sobre questões diferentes, embora conexas, o Presidente poderá submetê-las a discussão e votação em separado, solicito à Presidência que, nos termos do aludido artigo regimental, sejam colocadas em

votações separadas, por um lado, a matéria concernente aos casos concretos discutidos neste processo, contemplados nos subitens 9.1 a 9.3 da minuta de acórdão, e, por outro, a matéria constante do subitem 9.4.

Adianto que, em relação aos subitens 9.1 a 9.3, acompanho o relator. Quanto ao subitem 9.4, porém, peço vênias para votar pela sua não aprovação neste momento, por entender que a matéria requer maiores discussões e que essas discussões já estão sendo conduzidas em dois outros processos, inclusive com a participação de outros órgãos governamentais que tratam diretamente com esse assunto, o que permitirá a este Colegiado deliberar em breve com base em um número maior de elementos de convicção.

É como voto.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 21 de setembro de 2011.

RAIMUNDO CARREIRO
Redator

ACÓRDÃO Nº 2515/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 020.668/2011-2.
2. Grupo II – Classe VI – Assunto: Pensão Civil.
3. Interessados: Ana de Azevedo Ribeiro (794.167.059-34); André Felipe Boas (086.241.089-42); Giselia Louzeiro Barbelino (955.684.921-15); Izabel Bernardo Martins (367.447.519-72); Jessica Luana Ribeiro (089.116.009-46); Joao Pedro Aleixo da Silva (088.097.929-12); Josefina de Brito Moraes (954.917.919-20); Maria Cleunice de Souza (069.111.209-69); Marina da Silva (019.617.289-66); Mayara Maglys de França (079.460.259-20); Pedro Augusto Louzeiro de França (090.482.049-17); Teresa Maria Martins (483.774.499-00); Thais Fernanda Ribeiro (070.994.549-35); Wantuir de Lima Moraes Junior (058.224.379-31); Zulmira Correia Rodrigues (017.857.809-64).
4. Entidade: Superintendência Estadual da Funasa no Paraná.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Júlio Marcelo de Oliveira.
7. Unidade: Secretaria de Fiscalização de Pessoal (Sefip).
8. Advogado(s) constituído(s) nos autos: não há.

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos de concessão de pensão civil,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator e com fundamento nos arts. 71, inciso III, da Constituição Federal, 1º, inciso V, e 39, inciso II, da Lei 8.443/92 e 1°, inciso VIII, 259, inciso II, e 262, *caput*, do Regimento Interno, em:

9.1. considerar legais e ordenar o registro dos atos de pensão civil de Ana de Azevedo Ribeiro, Gisélia Louzeiro Barbelino, Izabel Bernardo Martins, Jéssica Luana Ribeiro, João Pedro Aleixo da Silva, Josefina de Brito Moraes, Maria Cleunice de Souza, Marina da Silva, Mayara Maglys de França, Pedro Augusto Louzeiro de França, Teresa Maria Martins, Thaís Fernanda Ribeiro, Wantuir de Lima Moraes e Junior Zulmira Correia Rodrigues;

9.2. considerar ilegal e negar registro ao ato de pensão civil de André Felipe Boas;

9.3. determinar à Fundação Nacional de Saúde - Funasa - Coordenação Regional no Estado do Paraná, com fundamento nos arts. 71, inciso IX, da Constituição Federal e 262 do Regimento Interno desta Corte, que:

9.3.1. faça cessar, no prazo de quinze dias, o pagamento decorrente do ato impugnado, contados da ciência da deliberação do Tribunal, sob pena de responsabilidade solidária da autoridade administrativa omissa;

9.3.2. dê ciência ao interessado, alertando-o de que o efeito suspensivo proveniente da eventual interposição de recurso não o exime da devolução dos valores percebidos indevidamente após a notificação, em caso de desprovimento;

9.4. determinar à Secretaria de Fiscalização de Pessoal (Sefip) que informe aos órgãos centrais de gestão de pessoal da Administração Pública Federal da União, nos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, que o art. 5º da Lei 9.717/1998, publicada no DOU de 28/11/1998, derrogou do regime próprio de previdência social dos servidores públicos da União as categorias de pensão civil estatutária destinadas a filho emancipado e não inválido, a irmão emancipado e não inválido, a menor sob guarda e a pessoa designada, previstas nas alíneas "a", "b", "c" e "d', respectivamente, todos do inciso II do art. 217 da Lei 8.112/1990;

9.5. dar ciência do inteiro teor desta deliberação aos órgãos centrais de gestão de pessoal da Administração Pública Federal dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário.

10. Ata n° 39/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/9/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2515-39/11-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Augusto Nardes (na Presidência), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues (Relator), Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministros com voto vencido quanto ao item 9.4 do acórdão: Aroldo Cedraz e Raimundo Carreiro.

13.3. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.4. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO NARDES
Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE V – Plenário
TC 028.459/2010-5
Natureza: Relatório de Levantamento de Auditoria.
Interessado: Tribunal de Contas da União.
Órgãos/Entidades: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Ibama, Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio, Ministério do Meio Ambiente – MMA, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA, Ministério do Desenvolvimento Agrário –MDA, Fundação Nacional do Índio – Funai e Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais – INPE.
Advogado constituído nos autos: não há.

Sumário: RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO DE AUDITORIA REALIZADO COM O OBJETIVO DE APRESENTAR UM DIAGNÓSTICO DAS PRINCIPAIS CAUSAS E

VULNERABILIDADES QUE CONTRIBUEM PARA A ELEVADA OCORRÊNCIA DE QUEIMADAS E INCÊNDIOS FLORESTAIS NO BRASIL. EVIDENCIADAS DEFICIÊNCIAS NAS AÇÕES DE PREVENÇÃO E COMBATE ÀS QUEIMADAS E AOS INCÊNDIOS FLORESTAIS, FALTA DE ARTICULAÇÃO E DEFINIÇÃO DE PAPEIS DOS ORGÃOS E ENTIDADES GOVERNAMENTAIS ENCARREGADOS DO ASSUNTO E VULNERABILIDADES NAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO FEDERAIS. RECOMENDAÇÕES. ARQUIVAMENTO DO PROCESSO.

RELATÓRIO

Trata-se de Relatório de Levantamento de Auditoria realizado pela 8ª Secretaria de Controle Externo – Secex/8 nos órgãos e entidades envolvidos na prevenção e combate às queimadas e incêndios florestais, tendo por objetivo apresentar um diagnóstico com as principais causas e vulnerabilidades que contribuem para essas ocorrências.

2. O presente trabalho decorreu de proposição que apresentei a este Plenário, na Sessão de 15/09/2010, a qual foi devidamente aprovado por este Colegiado, no sentido de que o Tribunal realizasse Levantamento de Auditoria nos órgãos, entidades e programas encarregados do tema, de modo a verificar, em especial, o funcionamento do arranjo institucional elaborado para tratar do assunto, as ações preventivas que estavam sendo adotadas, a logística existente para o combate aos incêndios e as queimadas, o nível de articulação entre os entes públicos envolvidos com a matéria, inclusive em nível estadual e municipal, possibilitando, com isso, a promoção de melhorias nas ações governamentais voltadas para o setor.

3. A fiscalização realizada pela Secex/8 abrangeu as ações dos seguintes órgãos e entidades: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Ibama, Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio, Ministério do Meio Ambiente – MMA, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA, Ministério do Desenvolvimento Agrário –MDA, Fundação Nacional do Índio – Funai e Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais – INPE.

4. Concluída a fiscalização e, após colher a manifestação dos gestores sobre os achados de auditoria, a Secex/8 elaborou o Relatório de Levantamento, cuja conclusão foi endossada pelos Dirigentes da Unidade Técnica, expresso nos seguintes termos:

"**1. INTRODUÇÃO**

1.1 ANTECEDENTES

1 A grande ocorrência de incêndios florestais, geralmente associados ao uso de queimadas nas atividades agropastoris, tem causado sérios danos ambientais ao País. Atualmente, o Brasil conta com um arranjo institucional complexo para prevenir e combater o problema, com a participação de diferentes órgãos e entidades da União, Estados e Municípios, no âmbito do Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA.

2 A partir dessas considerações, esta Corte de Contas vem oferecer à sociedade brasileira a sua contribuição para o aprimoramento das ações que estão sendo desenvolvidas no setor, com vistas a resguardar os nossos ecossistemas do grave risco ambiental a que estão sujeitos com os incêndios e as queimadas que se alastram por todo o país.

3 É com esse pensamento, portanto, que foi submetida à apreciação do Plenário TCU, em 15 de setembro de 2010, a comunicação do Ministro Aroldo Cedraz, cuja proposta de levantamento de auditoria, nos órgãos, entidades e programas envolvidos com o tema, deu origem à Portaria de Fiscalização nº 2111, de 8/10/2010, designando a 1ª Divisão Técnica da 8ª Secex para o trabalho apresentado a seguir.

1.2 VISÃO GERAL DO OBJETO

4 O objeto de avaliação do presente trabalho é as ações públicas federais voltadas para a prevenção e combate à elevada ocorrência de incêndios florestais, geralmente associados ao uso de queimadas nas atividades agropastoris, na região conhecida como arco do fogo e do desmatamento: uma ampla faixa do

território brasileiro que corre paralela às fronteiras das macrorregiões norte e centro-oeste, onde se situa a transição entre o Cerrado e a Floresta Amazônica.

5 As queimadas e incêndios florestais têm causado sérios danos ambientais ao país. Segundo dados do Prevfogo, entre janeiro e setembro de 2010, o fogo atingiu 27% das Terras Indígenas; 11% das áreas de assentamento do INCRA; 40,4% das UCs de Uso Sustentável e 44,6% das UCs de Proteção Integral.

6 De acordo com o ICMBio, somente no ano de 2010, os incêndios florestais destruíram 28% do total de UCs Federais no bioma Cerrado, o que corresponde a 1.466.430,91 ha de áreas queimadas. Em algumas UCs o problema foi mais grave. O Parque Nacional das Emas queimou 90%, o Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros 70% e o Parque Nacional do Araguaia 50%, aproximadamente.

7 Segundo IBGE (2008), 'Perfil dos municípios brasileiros de 2008', houve focos de calor em 54,3% dos 5565 municípios do país, demonstrando que o problema assola boa parte do território nacional.

8 O Brasil ainda não possui dados anuais de área queimada, mas segundo estimativa do INPE (2010), calcula-se que, em média, cerca de 25% da área em uso no país seja queimada anualmente. Em anos mais úmidos, como 2008 e 2009, este valor cai para 15 a 20%, e em anos mais secos, como 2007 e 2010, sobe para 30%. Isto equivale a dizer que a cada 3 a 4 anos queima-se o correspondente à área total em uso no país.

9 No Estado de São Paulo, por exemplo, cerca de 15% de sua área de 248.000 km² é queimada anualmente com a colheita manual de cana-de-açúcar. Somando-se à queima para renovação de pastagens e o uso do fogo na agricultura, obtêm-se facilmente 30% de área queimada. Esse dado é preocupante por se tratar do estado mais desenvolvido tecnológica, científica, econômica e ambientalmente do país (INPE, 2010ª).

10 A utilização do fogo no Brasil é pratica antiga e faz parte de uma lógica econômica e cultural que pertence tanto ao pequeno produtor rural quanto ao grande latifundiário. O fogo é considerado ferramenta básica de manejo nos trópicos, por ser uma forma rápida e barata de limpar a terra, produzir cinzas ricas em nutrientes e reduzir a incidência de plantas invasoras e pragas, especialmente nas áreas onde a agricultura familiar não tem o apoio da mecanização, nem o suporte técnico para o desenvolvimento das práticas de manejo integral da propriedade rural. A médio e longo prazos, no entanto, ou quando escapa dos limites desejados, o fogo gera prejuízos que superam seus eventuais benefícios, tanto para os produtores rurais quanto para a sociedade.

11 O fogo afeta diretamente a composição físico-química e a biologia dos solos; deteriora a qualidade do ar, levando até ao fechamento de aeroportos por falta de visibilidade; reduz a biodiversidade e prejudica a saúde humana. Ao escapar do controle, atinge ainda o patrimônio público e privado: florestas, cercas, linhas de transmissão e de telefonia, construções, etc.

12 Os efeitos ecológicos dos incêndios na Amazônia atingem uma escala global, pois influenciam a composição química da atmosfera e a refletância da superfície da terra. Entre esses efeitos estão as mudanças na biomassa e no estoque de nutrientes, as alterações do ciclo hídrico e a redução do número de espécies de grupos de animais e de plantas nativas. Os incêndios também afetam os padrões climáticos, tanto numa escala regional, pela sua influência na precipitação, como global, pela sua influência na composição química da atmosfera e no balanço de energia. E o mais importante, o fogo aumenta a inflamabilidade das paisagens Amazônicas, iniciando um ciclo de retroalimentação positiva, pelo qual as florestas tropicais são gradualmente substituídas por uma vegetação propensa ao fogo. Esse processo é conhecido como 'savanização' da Floresta Amazônica. (NEPSTAD et al., 2000).

13 A savanização em larga escala na Amazônia é o mais inquietante efeito ecológico advindo dos padrões atuais de uso do fogo na região, pois representa uma substituição semipermanente de floresta rica em espécies por uma vegetação empobrecida (a qual é debilitada em espécies de plantas e animais nativos), de reduzida biomassa e menos capaz (que a floresta nativa) de manter os padrões de precipitação regional por meio da evapotranspiração.

14 A maior parte dos especialistas considera a elevação dos teores de CO2 na atmosfera como a grande responsável pela intensificação do efeito estufa ou, pelo menos, por disparar este processo. Esta elevação é atribuída, em termos históricos, principalmente à queima de combustíveis fósseis (carvão,

petróleo e gás natural) para geração de energia, e secundariamente à destruição da vegetação natural, especialmente das florestas.

15 No caso do Brasil, a principal fonte de emissão de CO2 é a destruição da vegetação natural, com destaque para o desmatamento na Amazônia e as queimadas no cerrado, englobadas na atividade 'mudança no uso da terra e florestas'. Esta atividade responde por mais de 75% das emissões brasileiras de CO2, sendo a responsável por colocar o Brasil na 4ª colocação entre os maiores emissores de Gases de Efeito Estufa (GEE) para a atmosfera, por contribuir com 6,58% das emissões anuais (IBGE, 2008). De acordo com o World Resource Institute (2010), a China é o país que mais emite GEE, com 16,64% das emissões anuais; os Estados Unidos em 2º, com 15,78%, e a União Europeia em 3º, com 11,69% (Disponível em **http://www.wri.org/** Acesso em: 1/2/2009).

16 No período mais intenso das queimadas, as emissões de carbono para a atmosfera aumentam de forma dramática: durante semanas, os habitantes da Amazônia rural respiram um ar mais poluído do que o do centro de São Paulo. Segundo o Ministério da Saúde, citado por Nepstad et al., 1999, duas vezes mais pacientes são atendidos nos hospitais com problemas respiratórios durante os meses de picos das queimadas com sintomas de bronquite, asma e outras doenças respiratórias.

17 Silva et al. (2006) verificaram que, no período de queimadas, a média de internações por morbidades respiratórias é superior à média de internações no período onde não ocorrem as queimadas no Acre, entre 1998 e 2004. Além disso, a diferença entre as duas médias foi significativa, expondo que o fator de produção queimadas possui um forte impacto sobre a saúde da sociedade acreana.

18 Pesquisadores do Centro de Estudos da Saúde do Trabalhador e Ecologia Humana, unidade da Escola Nacional de Saúde Pública (ENSP/Fiocruz) afirmam também que as queimadas na Amazônia podem estar prejudicando seriamente a saúde respiratória das populações a elas expostas. A pesquisa publicada na revista Ciência & Saúde Coletiva da Associação Brasileira de Pós-Graduação em Saúde Coletiva – ABRASCO apontou uma associação positiva entre focos de queimadas, em Rondônia, e as taxas de mortalidade por doenças do aparelho respiratório, inclusive a doença pulmonar obstrutiva crônica, o que explicaria entre 50 a 80% da mortalidade por essas enfermidades em idosos de mais de 65 anos na região (Disponível em: **http://www.sober.org.br/palestra/9/139.pdf**, acesso em 1/2/2011)

19 No que diz respeito à biodiversidade, as queimadas e incêndios florestais ameaçam as espécies vegetais e animais, além de provocar consequências devastadoras. Sato (2003) concluiu que independente da época de ocorrência do fogo, sucessivas queimadas bienais em áreas de cerrado sensu stricto resultam em elevadas taxas de mortalidade com significativas alterações na estrutura e composição de espécies da vegetação. Além das espécies vegetais, o fogo também atua de maneira negativa sobre as espécies animais, pois causa a morte de vários espécimes durante sua incidência; destrói seus abrigos, expondo-os aos predadores naturais, e queima o alimento dos herbívoros, fazendo-os passar por longos períodos de fome.

20 De acordo com o MCT (2010), o Brasil e outros 16 países reúnem em seus territórios cerca de 70% das espécies animais e vegetais do planeta, o que lhes confere o título de países megadiversos. Entre eles, o Brasil é o de maior diversidade biológica, abrigando cerca de 20% de toda biodiversidade mundial, que se encontra majoritariamente em ecossistemas florestais. As florestas tropicais amazônicas respondem por cerca de 26% das florestas remanescentes da Terra – ecossistema que ocupa quase metade do território brasileiro, e que tem valor estratégico para o país.

21 Considerando a extensão e as características de seu território, o Brasil possui vegetação e recursos florísticos bastante variados, abrigando uma das floras mais ricas do mundo, com 41.123 espécies já conhecidas e catalogadas, sendo 3.633 de fungos, 3.521 de algas, 1.522 de briófitas, 23 de gimnospermas e 31.248 de angiospermas, conforme 'Lista de Espécies da Flora do Brasil' recentemente atualizada (FORZZA et al., 2010).

22 O Brasil é um dos países mais ricos em número de espécies animais, possuindo cerca de 13% de todas as espécies de anfíbios descritos no mundo (SILVANO & SEGALLA, 2005); 10% de todos os mamíferos (COSTA et al., 2005); 17,8% de todas as borboletas (BROWN & FREITAS, 1999) e 21% de todos os peixes de águas continentais do planeta (AGOSTINHO et al., 2005). Dos 624 taxa de primatas existentes no mundo, 133 espécies e subespécies vivem em território brasileiro, representando 21% de

todos os taxa que ocorrem no planeta (CHIARELLO et al., 2008). Ademais, o Brasil é o quarto colocado em relação ao número total de répteis, ficando atrás apenas da Austrália, do México e da Índia (MARTINS & MOLINA, 2008).

23 Segundo a mais recente compilação disponível sobre o número de espécies da fauna brasileira – 'Livro Vermelho das Espécies da Fauna Brasileira Ameaçadas de Extinção' (MACHADO et al., 2008), existem no Brasil, dentro do universo das espécies conhecidas pela ciência, 652 espécies de mamíferos, 800 de anfíbios, 1.800 de aves, 641 de répteis, 2.300 de peixes de água doce, 1.298 de peixes marinhos e mais de 100.000 espécies de invertebrados terrestres. Todavia, o conhecimento sobre a diversidade da fauna brasileira é ainda incompleto. Estima-se que se conheça menos de 10% do total existente.

24 Para se ter uma ideia do potencial da fauna ainda não conhecida, em apenas 17 anos, de 1978 a 1995, foram descritas no Brasil 7.320 espécies de animais metazoários. Em pouco mais de 10 anos, foram descritas 18 novas espécies de mamíferos e 19 espécies de aves. Em dois anos de estudos nos remanescentes florestais de Mata Atlântica no sul da Bahia, pesquisadores identificaram 14 novas espécies de anfíbios (DRUMMOND, 2008).

25 Em razão disso, há no Brasil 310 Unidades de Conservação Federais sob a administração do ICMBio com a finalidade de proteger e conservar espécies da flora e fauna existentes. Essas unidades compreendem uma área total de 75.313.465,58 ha (753,13 mil km²), entre Unidades de Proteção Integral e de Uso Sustentável.

26 Em que pese sua importância à biodiversidade, as Unidades de Conservação têm sido atingidas por queimadas e incêndios florestais de forma contínua e cada vez mais acentuada, conforme dados iniciais. Grande parte dos ecossistemas ameaçados encontra-se dentro dos limites de unidades de conservação administradas pelo ICMBio ou por organizações estaduais e municipais de proteção ao meio ambiente, neste trabalho genericamente designadas como OEMAs.

1.2.1 Justificativa

27 Para fazer frente a esse problema no âmbito federal, o Brasil dispõe de um arranjo institucional, onde se destaca a atuação direta do Ministério do Meio Ambiente, do Ibama, do Centro Nacional de Prevenção e Combate aos Incêndios Florestais – Prevfogo, do INPE e do ICMBio. Além disso, o governo federal desenvolve várias ações relacionadas ao tema por meio dos seguintes planos e programas: Plano Amazônia Sustentável, Florescer, PPCDAM, PPCerrado e Pronafogo.

28 Durante a 15ª Conferência das Partes (15ª COP) da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, realizada em dezembro de 2009 na capital dinamarquesa, o governo brasileiro apresentou os compromissos nacionais voluntários de redução, entre 36,1% e 38,9%, das emissões de gases de efeito estufa projetadas até 2020.

29 Desta forma, a Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009, que institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima, mais especificamente no seu artigo 12º, reiterou os compromissos nacionais voluntários como ações de mitigação das emissões. Estabeleceu, ainda, em seu parágrafo único, que tanto a projeção das emissões quanto o detalhamento das ações para alcançar o objetivo terão por base o 2º Inventário Brasileiro de Emissões e Remoções Antrópicas de Gases de Efeito Estufa não Controlados pelo Protocolo de Montreal, concluído em 2010. Essa mesma Lei estabelece, em seu artigo art. 6º, que os planos de ação para prevenção e controle do desmatamento nos biomas brasileiros são considerados instrumentos da Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC).

30 Não obstante ao sistema brasileiro de prevenção e combate às queimadas e aos incêndios florestais, o que se constata é que o problema continua grave, haja vista os números alarmantes de focos de incêndios que têm sido diuturnamente divulgados (Figura 1) e o crescimento das emissões líquidas brasileiras de CO2 no período de 1990 a 2005, o que exigiu, em 2010, a publicação de Portaria do Ministério do Meio Ambiente no Diário Oficial da União, de 6/9/2010, por meio da qual o Governo Federal reconheceu o estado de emergência ambiental em 14 Estados da Federação e no Distrito Federal.

31 A Figura 1, abaixo, ilustra a evolução do número de focos de calor no Brasil desde 1998.

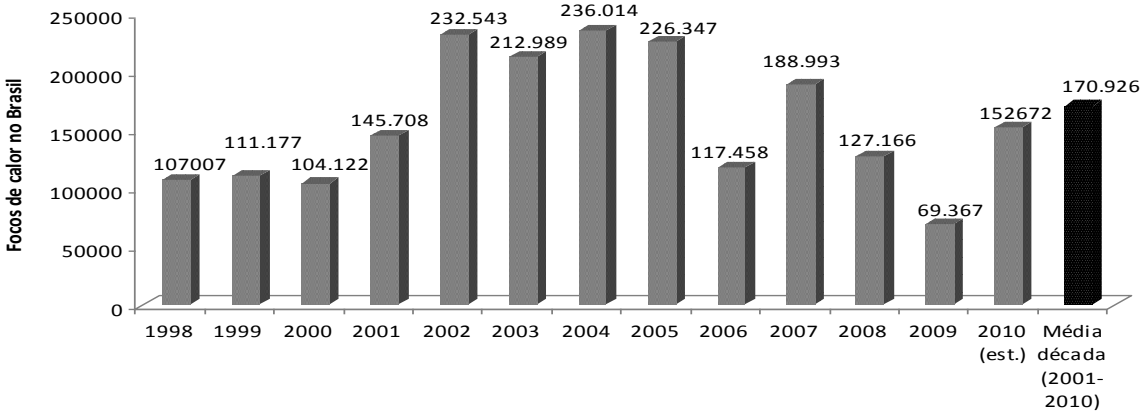


Figura 1 – Evolução de focos de calor no Brasil entre 1998 e 2010. **Fonte:** INPE.

32 A seguir, a Tabela 1 ilustra o aumento de 64,3% das emissões antrópicas líquidas anuais de CO2 no período de 1990 a 2005. As emissões líquidas deste setor somaram 1.259 Tg (teragrama = 1012 g ou um milhão de toneladas) de CO2 , sendo responsáveis principalmente os biomas Amazônia (67%) e Cerrado (22%). Incluídas no total deste setor estão as emissões relativas à prática de aplicação de calcário aos solos, responsável por 7,5 Tg CO2. As emissões de CH4 foram estimadas em 3,0 Tg, e as emissões de N2º, em 21 Gg, resultado, em ambos os casos, da queima de biomassa deixada no campo após a conversão de florestas, sendo 70% no bioma Amazônia e 20% no bioma Cerrado.

Tabela 1 – Síntese das emissões antrópicas líquidas anuais de CO2 para o período 1990 a 2005 por bioma.

Biomas	1990	1994	2000	2005	Participação 2005	Variação 1990-2005
	(Tg)				(%)	
Amazônia	460,53	521,05	814,11	842,97	67,4	83,0
Cerrado	233,00	233,00	302,71	275,38	22,0	18,2
Mata Atlântica	22,17	22,17	79,11	79,11	6,3	256,9
Caatinga	27,97	27,97	37,63	37,63	3,0	34,6
Pantanal	17,83	17,83	16,17	16,17	1,3	-9,3
Pampa	(0,10)	(0,10)	(0,10)	(0,10)	0,0	0,0
Total	**761,39**	**821,92**	**1.249,63**	**1.251,15**	**100**	**64,3**

Fonte: 2ª Comunicação Nacional do Brasil à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do clima – MCT (2010)

1.3 OBJETIVOS E ESCOPO DA AUDITORIA

33 O objetivo desse trabalho foi realizar um levantamento junto aos órgãos envolvidos na prevenção e combate às queimadas e incêndios florestais, com vistas a apresentar um diagnóstico com as principais causas e vulnerabilidades que contribuem para a elevada ocorrência de queimadas e incêndios florestais no Brasil, bem assim verificar o nível de interação entre os órgãos públicos envolvidos com o problema em questão.

34 De modo especial, buscam-se conhecer o funcionamento do arranjo institucional elaborado para tratar do assunto; as ações preventivas que estão sendo adotadas; a estrutura de logística existente para o combate aos incêndios e às queimadas; e o nível de articulação entre as organizações do governo federal envolvidos com a matéria, possibilitando, com isso, a promoção de melhorias nas ações governamentais voltadas para o setor.

1.3.1 Problema e questões de auditoria

35 A grande ocorrência de incêndios florestais, geralmente associados ao uso de queimadas nas atividades agropastoris, tem causado sérios danos ambientais ao país. Atualmente, o Brasil conta com um arranjo institucional complexo para prevenir e combater o problema, com a participação de diferentes

órgãos e entidades da União, Estados e Municípios, no âmbito do Sistema Nacional do Meio Ambiente – Sisnama. Para estudá-lo, foram formuladas as seguintes questões de auditoria:

i. Quais são as principais causas que contribuem para a elevada ocorrência de queimadas e incêndios florestais no Brasil?

ii. Como funciona o arranjo institucional brasileiro para tratar das queimadas e incêndios florestais?

iii. Quais as principais vulnerabilidades na prevenção e combate às queimadas e incêndios florestais em Unidades de Conservação Federais?

1.4 MÉTODOS

36 Segundo FACHIN (2006), nos levantamentos, procede-se a solicitações de informações a um número significativo de pessoas acerca do problema a ser estudado para em seguida, mediante análise quantitativa e qualitativa, obter as conclusões quanto aos dados coletados.

37 Dentro do universo da gestão da qualidade, uma das metodologias utilizadas para auxiliar os gestores na identificação dos problemas é o MASP (Método de Solução e Análise de Problemas) cujo foco é a identificação dos problemas e a consequente elaboração de ações corretivas e preventivas de forma a eliminar ou minimizar os problemas detectados. Como as queimadas e incêndios florestais representam um problema complexo, foram utilizadas neste trabalho as três primeiras etapas do MASP, a saber:

Etapa 1: Identificação do problema. Objetivo: Definir claramente o problema e reconhecer sua importância. Atividades: coleta preliminar de informações; identificação das prinicipais consequências; levantamento do histórico do problema; caracterizar a importância do problema.

Etapa 2: Observação. Objetivo: Investigar as características do problema com uma visão ampla e sob vários pontos de vista. Atividades: Observação das características do problema por meio de dados existentes; conhecimento do problema com a opinião de técnicos, gestores e especialistas;

Etapa 3: Análise. Objetivo: Descobrir as causas fundamentais. Atividades: Levantamento das variáveis que influenciam no problema; escolha das causas mais prováveis; coleta de dados nos processos de entrevistas; análise das causas mais prováveis; identificação das causas fundamentais.

38 A etapa de análise é considerada a mais importante do processo de solução de problemas. Quando as causas não são claramente identificadas, perde-se tempo e dinheiro em tentativas infrutíferas de solução. Segundo HOSOTANI (1992), a identificação das causas deve ser feita de maneira ‘científica’, o que requer a utilização de ferramentas da qualidade, informações, fatos e dados que dêem ao processo um caráter objetivo.

39 Para tanto, realizou-se uma pesquisa exploratória de escopo amplo, com a execução de entrevistas semi-estruturadas, brainstorming, requisição de informações, descrição dos macroprocessos e pesquisa documental e bibliográfica.

40 Para responder à primeira questão, as informações foram tratadas por meio da técnica análise dos extratos das entrevistas; da definição, justificativa e análise das causas mais prováveis e elaboração do diagrama de Ishikawa.

41 Com relação ao segundo questionamento, utilizou-se o método de Análise Stakeholder por meio da matriz de interesses e de competências de cada instituição envolvida no processo.

42 Posteriormente, elaborou-se uma matriz de eventos de riscos para avaliar as fragilidades associadas às queimadas e incêndios florestais no Brasil. Os eventos de riscos foram ponderados pelo método GUT (gravidade, urgência e tendência), conforme demonstrado no Apêndice deste trabalho.

43 Por último, as possíveis ações de controle foram priorizadas pelo método GUT e em relação ao potencial benefício da atuação do TCU sobre as fragilidades detectadas. Os resultados foram apresentados no Apêndice, item 8.3.

44 Procurou-se, neste trabalho, responder as seguintes perguntas norteadoras: a) ‘Quais são os riscos mais graves, urgentes e com tendências de piorar caso nada seja feito em relação às queimadas e incêndios florestais no Brasil?’; b) ‘Em quais fatores críticos o TCU pode atuar a fim de induzir melhorias sobre as fragilidades detectadas?’; c) ‘Como o TCU pode contribuir para a atenuação deste problema?’; d)

‘Em quais organizações públicas deve ser priorizado um possível trabalho?’; e) ‘Qual o potencial benefício da atuação do TCU por meio do trabalho selecionado?’

1.5 ANÁLISE DAS LIMITAÇÕES DO LEVANTAMENTO DE AUDITORIA

45 As limitações da auditoria dizem respeito à possibilidade de que, em face de situações detectadas ao longo do trabalho, desde o planejamento à fase de execução, o presente levantamento não responda com exatidão as questões inicialmente formuladas.

46 Destacamos, a seguir, as principais limitações identificadas pela equipe:

a) Insuficiência de dados sobre áreas queimadas no Brasil. A metodologia de estimativa de áreas queimadas em UCs pelo ICMBio ainda está em desenvolvimento, além de não ser publicada sistematicamente. Da mesma forma, o INPE não quantifica a área queimada anualmente no Brasil. Ou se utiliza a proxy dos dados de desmatamento do PRODES ou os dados de focos de calor do DETER. De qualquer forma, tais dados não permitem uma avaliação robusta da magnitude e da evolução do problema no tempo e no espaço por meio de séries históricas e mapas georreferenciados. Tal limitação também prejudica as estimativas oficiais de emissões de gases do efeito estufa em decorrência de queimadas e incêndios florestais;

b) Escopo e amostragem. Somente foram incluídos na amostra órgãos e instituições do governo federal. Não houve representantes dos Estados e Municípios, bem como instituições e populações diretamente afetadas pelo problema das queimadas e incêndios florestais. Além disso, no âmbito federal, muitos stakeholders importantes não foram incluídos, tais como: Embrapa, Casa Civil, Ministérios da Integração, do Planejamento e da Ciência e Tecnologia. Desta forma, existe a possibilidade de omissão de algumas causas importantes do problema causado pelo viés informacional da amostra.

c) Validação estatística. Não foram aplicados neste trabalho testes de hipóteses robustos para validar as causas identificadas. Tem-se, portanto, um estudo dialético que mede, por entrevistas, artigos, programas e análise das externalidades, a probabilidade maior ou menor de uma causa, não segundo sua mera concordância com as crenças comuns, mas segundo as exigências da informação acurada. Desse modo, buscou-se uma probabilidade razoável sobre as causas e não uma certeza apodíctica de modo a alcançar conclusões que idealmente deva ser admitida como razoáveis.

d) Ausência de visitas técnicas em Unidades de Conservação;

e) Adaptação do método de avaliação de riscos da Seprog/TCU para um levantamento de escopo amplo. O TCU está desenvolvendo uma metodologia específica para levantamentos dessa natureza.

47 No entanto, devido ao caráter exploratório desta fiscalização, acreditamos que tais limitações não comprometem os objetivos do presente levantamento de auditoria. A insuficiência de dados sobre áreas queimadas é, sobretudo, uma fragilidade do sistema de monitoramento brasileiro e as demais restrições poderão ser superadas nos futuros trabalhos de auditoria decorrentes deste diagnóstico.

1.6 VISÃO GERAL DO SISTEMA BRASILEIRO DE PREVENÇÃO E COMBATE ÀS QUEIMADAS E INCÊNDIOS FLORESTAIS

48 No âmbito federal, as principais ações com vistas à prevenção e combate às queimadas e incêndios florestais no Brasil estão, atualmente, sob a coordenação do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Ibama, por meio do Centro Nacional de Prevenção e Combate aos Incêndios Florestais – Prevfogo. Nos estados e municípios, a atuação varia, de acordo com estrutura governamental disponível em cada uma das unidades da federação.

49 O Prevfogo foi criado por meio do Decreto nº 97.635/89, como Sistema Nacional de Prevenção e Combate aos Incêndios Florestais, que atribuiu ao Ibama a competência para coordenar as ações necessárias à organização, implementação e operacionalização das atividades relacionadas com a educação, pesquisa, prevenção, e controle e combate aos incêndios florestais e queimadas.

50 Em 1998, com advento do Decreto 2.661/98, as atribuições do Programa foram ampliadas, o que contribuiu para a elevação do Prevfogo ao nível de Centro Especializado, com autonomia administrativa, financeira e técnica. De acordo com o Ibama, atualmente, a estruturação do Centro conta com corpo técnico da sede em Brasília e nos estados, com vistas a garantir maior articulação das ações e permitir um acompanhamento próximo do que é desenvolvido nas pontas.

51 Além dessas ações desenvolvidas no âmbito do Prevfogo, o governo federal tem atuado em diversas frentes que envolvem as questões ambientais, entre as quais se identificam atividades que se relacionam ao tema, que mesmo não tendo como objetivo específico a prevenção, monitoramento e combate às queimadas e incêndios florestais, propiciam, ainda que indiretamente, a obtenção de resultados positivos nessa questão. Cite-se, a titulo de exemplo, o Plano Amazônia Sustentável, o Programa de Prevenção e Combate ao Desmatamento, Queimadas e Incêndios Florestais- Florescer, o PPCDAM e o PPCerrado.

52 Os dois últimos decorreram de determinação Lei nº 12.187/2009, que instituiu os Planos de Controle do Desmatamento por bioma como instrumentos da Política Nacional de Mudança do Clima – PNMC.

53 O PPCDAM é um plano de ação do governo federal que tem como foco principal a redução do desmatamento na Amazônia Legal. Está em execução desde 2004, é coordenado pela casa Civil e inclui ações de 13 ministérios. Já o PPCerrado, é um Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento e das Queimadas no Cerrado, será executado por um Grupo Permanente de Trabalho Interministerial (GPTI), assessorado por uma Comissão Executiva (CE), cujo objetivo é gerenciar e articular as ações do governo federal para a redução do desmatamento no bioma cerrado.

54 O PPCerrado também está sob a coordenação da Casa Civil da Presidência da República e apresenta como ações principais: criação e implantação do sistema de monitoramento do bioma cerrado; desenvolvimento e implementação do sistema de detecção do desmatamento em tempo quase real; intensificação das operações de fiscalização nos entroncamentos rodoviários; capacitação de 4,5 mil brigadistas; e a promoção de pagamento por serviços ambientais no bioma Cerrado, após aprovação do PL do PSA (MMA,2010).

55 Ainda no âmbito da PNMC, o MMA instituiu, por meio da Portaria nº 425, de 8/12/2009, a Comissão Ministerial – CONAFOGO – para analisar e propor, no prazo máximo de 90 dias, a implantação do Programa Nacional de Redução do Uso do Fogo nas Áreas Rurais e Florestais – Pronafogo, considerando a conjugação de fatores climáticos que facilitam a eclosão e rápida propagação de incêndios florestais e, considerando a imperiosa necessidade da conjugação de esforços do MMA, Ibama, do SFB e do ICMBio, visando à prevenção e o combate às queimadas e incêndios florestais.

56 Nesse sentido, o MMA, em articulação com seus entes vinculados – Ibama e ICMBio estabeleceram um Plano Nacional Integrado de Gestão de Incêndios Florestais, com o objetivo de criar um sistema eficaz de gestão de incêndios florestais, para que se possa, concretamente, reduzir as perdas anuais de remanescentes dos biomas Amazônia, Cerrado e Mata Atlântica e, consequentemente, reduzir a emissão dos gases que contribuem com o efeito estufa, com ênfase na proteção das unidades de conservação federais, suas zonas de amortecimento e demais áreas rurais (MMA,2010).

57 A implantação da primeira fase do Plano Nacional Integrado de Gestão de Incêndios Florestais e Queimadas foi realizada em Roraima, no período de 08 de fevereiro a 08 de abril de 2010, e, posteriormente, nos estados do Amapá, Pará, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Bahia.

58 As ações foram desenvolvidas por meio do Centro Integrado Multi-Agências de Coordenação Operacional – CIMAN, composto pelo Ibama, ICMBio, Coordenadoria Estadual de Defesa Civil – CEDEC/RR, Corpo de Bombeiros Militar de Roraima – CBM/RR, Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal – CBM/DF, Companhia Independente de Policiamento Ambiental – CIPA da Policia Militar do Estado de Roraima – PM/RR, Fundação Estadual do Meio Ambiente, Ciência e Tecnologia de Roraima – FEMACT, com o propósito planejar e executar ações conjuntas de monitoramento, fiscalização, prevenção e combate aos incêndios florestais provocados pelas queimadas que ocorrem todos os anos durante o período de menor índice pluviométrico do Estado de Roraima (MMA,2010).

59 O CIMAN adotou o modelo Americano Sistema de Comando de Incidente – SCI, que padroniza procedimentos e define a estrutura organizacional dos órgãos envolvidos, facilitando o comando unificado e otimizando o emprego dos recursos disponíveis.

60 Conforme informou o gestor do Pronafogo, o CIMAN ainda não está institucionalizado nacionalmente e essas experiências piloto realizadas nos estados mencionados foram induzidas por meio

de decretos estaduais e as ações implementadas seguiram Plano de Ação elaborado com a participação das unidades envolvidas.

61 Segundo o MMA, o estabelecimento do Plano Nacional Integrado de Gestão de Incêndios Florestais envolve a definição de uma política específica para a redução e substituição do fogo nas áreas rurais e florestais como parte das atribuições do MMA, que terá como objetivo a elaboração de diretrizes e metas que guiem a atuação de seus entes vinculados e, para isso, desdobrar-se-á em uma série de planos e programas, dentre os quais o Programa Nacional de Redução e Substituição do Fogo nas Áreas Rurais e Florestais – Pronafogo.

62 O Pronafogo tem entre os objetivos gerais a busca da redução do uso do fogo nas práticas agropastoris e a redução do número de incêndios florestais e da área queimada no território brasileiro. Para isso, esse programa tem como proposta promover uma conjugação de esforços do MMA, Ibama, do Serviço Florestal Brasileiro – SFB e do Instituto Chico Mendes, visando à prevenção e o combate às queimadas e incêndios florestais nas áreas de proteção federal, em suas Zonas de Amortecimento, bem assim, nas Florestas Públicas, terras indígenas, e demais áreas rurais localizadas no território brasileiro.

63 Nesse sentido, o Pronafogo apresenta como diretriz a realização de Convênios e/ou Termos de Cooperação com os demais órgãos, em todos os níveis de governo que direta ou indiretamente estejam ligados com as questões relativas ao uso do fogo como técnica de manejo de solo, especialmente nas práticas agropastoris como o Incra, Funai, Embrapa, Emater e demais agentes governamentais como os Ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e de Desenvolvimento Agrário (MMA, 2009ª).

64 No entanto, apesar de o Pronafogo ter sido lançando em dezembro de 2009, decorrido um ano do lançamento, a atuação do MMA no âmbito desse Programa ainda se mostra muito tímida e os resultados praticamente se resumem à participação no projeto piloto do CIMAN. Essa limitação provavelmente se deve ao fato de a estrutura organizacional do Pronafogo no MMA ainda estar limitada a um único servidor naquele Ministério, o gestor do programa.

65 Também tem importante participação nesse processo de controle das queimadas e incêndios florestais, o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais, por meio do Centro de Previsões do Tempo e Estudos Climáticos – CPTEC, que, entre outros produtos, disponibiliza, em tempo real, informações sobre focos de calor de todas as regiões do Brasil, além de alguns países da America Latina. O INPE representa o principal ator no monitoramento de queimadas e incêndios florestais no País.

1.6.1 Atores envolvidos

66 As atividades de prevenção, monitoramento e combate às queimadas e incêndios no Brasil, nos moldes atuais, estão cargo de diversos órgãos, envolvendo área federal, estadual e municipal, tendo em vista as regras estabelecidas no art. 23 da Constituição Federal, que fixa competência comum à União, Estados, DF e Municípios a responsabilidade de proteger o meio ambiente, combater a poluição em qualquer de suas formas e preservar as florestas, a fauna e a flora.

67 Seguindo esses mesmos princípios, a Lei nº 6.938/81 que estabeleceu a Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, constituiu o Sistema Nacional do Meio Ambiente – Sisnama, atribuindo à União, aos Estados, Distrito Federal, Território e aos Municípios, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público, a responsabilidade pela proteção e melhoria da qualidade ambiental.

68 Essa mesma Lei estabeleceu como órgão executor da PNMA o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Ibama, 'com a finalidade de executar e fazer executar, como órgão federal, a política e diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente'. Tal política trouxe como objetivo principal a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana.

69 O Ibama tem autonomia administrativa e financeira, sede em Brasília e jurisdição em todo o território nacional. A atual estrutura organizacional é composta da Presidência e cinco diretorias: Diretoria de Planejamento, Administração e Logística; Diretoria de Qualidade Ambiental; Diretoria de Licenciamento Ambiental; Diretoria de Proteção Ambiental; Diretoria de Uso Sustentável da

Biodiversidade e Florestas; Auditoria; Corregedoria; Procuradoria Federal Especializada; Superintendências; Gerências Executivas; Escritórios Regionais; e Centros Especializados.

70 De acordo com o Regimento Interno do Ibama, é função primordial do Instituto executar as políticas nacionais de meio ambiente referentes às atribuições federais permanentes, relativas à preservação, à conservação e ao uso sustentável dos recursos ambientais e sua fiscalização, monitoramento e controle, observadas as diretrizes emanadas do Ministério do Meio Ambiente.

71 Em 2007, com o advento da Lei nº 11.516/2007, criando o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio, parte da atuação que cabia ao Ibama foi transferida para esse novo Instituto, que ficou com a competência para prevenção, o controle e o combate a incêndios nas Unidades de Conservação federais.

72 Nesse sentido, essa Lei atribuiu ao ICMBio a finalidade de executar ações da política nacional de unidades de conservação da natureza, referentes às atribuições federais relativas à proposição, implantação, gestão, proteção, fiscalização e monitoramento das unidades de conservação instituídas pela União; executar as políticas relativas ao uso sustentável dos recursos naturais renováveis e ao apoio ao extrativismo e às populações tradicionais nas unidades de conservação de uso sustentável instituídas pela União; fomentar e executar programas de pesquisa, proteção, preservação e conservação da biodiversidade e de educação ambiental; exercer o poder de polícia ambiental para a proteção das unidades de conservação instituídas pela União; e promover e executar, em articulação com os demais órgãos e entidades envolvidos, programas recreacionais, de uso público e de ecoturismo nas unidades de conservação, onde estas atividades sejam permitidas.

73 Conforme apresentado no item anterior, com o advento da Portaria nº 425, de 8/12/2009, o MMA passou a interferir diretamente nessa problemática, no âmbito do Plano Nacional Integrado de Gestão de Incêndios Florestais, por meio do Pronafogo.

74 Cabe destacar também o papel exercido pela Fundação Nacional do Índio – Funai, fundação instituída por meio da Lei nº 5.371/67, com a competência de gerir o patrimônio indígena e fiscalizar suas terras, envolvendo as ações de demarcar, assegurar e proteger as terras por eles tradicionalmente ocupadas.

75 Convém acrescentar que, ademais dos órgãos e entidades já mencionados, há outros Ministérios, que ainda não estando relacionados diretamente com a problemática das queimadas e incêndios florestais, realizam intervenções que podem contribuir para a ocorrência deles.

76 Tendo em vista a atuação do órgão junto aos pequenos agricultores, em especial os participantes do programa de reforma agrária, em que a grande maioria dos beneficiários ainda tem o fogo como principal ferramenta para limpeza da terra para práticas agrícolas e/ou para pecuária, o Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA pode ser considerado um importante ator na implementação de políticas que propiciem a redução da ocorrência de queimadas e incêndios florestais.

77 De acordo o MDA, o Ministério têm celebrado convênios com o ICMBio para inserir esses pequenos agricultores nos cursos de educação ambiental promovidos pelo Instituto, com vistas a promoção de ações sustentáveis nas práticas agrícolas, entre elas o emprego de alternativas ao uso do fogo na preparação da terra para o cultivo.

78 Todavia, conforme comentários do ICMBio (Anexos, fl. 81), a informação acima não procede e não existe nenhum convênio estabelecido entre as instituições com vistas a promoção de ações sustentáveis nas práticas agrícolas, entre elas os emprego de alternativas ao uso do fogo na preparação da terra para cultivo.

79 Com atuação semelhante nesse campo, o Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento – MAPA, cuja missão é promover o desenvolvimento sustentável e a competitividade do agronegócio em benefício da sociedade brasileira, desenvolve atividades consideradas como indutoras das queimadas e incêndios florestais no Brasil.

80 Por sua vez, o Ministério da Integração Nacional – MI, participa também nesse processo por meio da Secretaria Nacional de Defesa Civil, que executa a Política Nacional de Defesa Civil – PNDC, a qual apresenta os seguintes objetivos: promover a defesa permanente contra desastres naturais ou provocados pelo homem; prevenir ou minimizar danos, socorrer e assistir populações atingidas, reabilitar

e recuperar áreas deterioradas por desastres; atuar na iminência ou em situações de desastres; e promover a articulação e a coordenação do Sistema Nacional de Defesa Civil – SINDEC, em todo o território nacional (MI, 2007).

81 Dessa maneira, no que se refere ao arranjo institucional federal para atuação nessa temática, destacam-se como atores principais o MMA, o Ibama, o INPE, o ICMBio e a Funai, com responsabilidades diretas sobre a questão e, de forma indireta, o MAPA, o MDA e o MI, tendo em vistas os impactos decorrentes das intervenções impulsionadas por esses ministérios.

1.6.2 Descrição dos macroprocessos da ação do governo federal.

82 A prevenção, o combate e o monitoramento apresentam-se como pontos primordiais no estabelecimento de estratégias de atuação por parte do governo, com vistas a enfrentar a problemática das queimadas e incêndios florestais no Brasil.

1.6.2.1 Prevenção

83 Especialistas apontam que a prevenção é considerada a função mais importante no combate a incêndios e afirmam que a efetividade dessa ação exige que essa atuação seja permanente. Atestam que tais ações devem anular a possibilidade de ocorrência dos incêndios provocados pelo homem e impedir a propagação dos focos que decorem de eventos naturais.

84 Sabe-se que para prevenir a ocorrência de um fato indesejável é necessário conhecer as causas, para atacá-las no nascedouro. Levantamentos realizados pelo Ibama apontam que cerca de 93% dos incêndios florestais no Brasil decorem da ação antrópica e grande parte deles tem origem no uso do fogo como manejo em práticas agropecuárias.

85 Dias (2010) aponta o uso do fogo como manejo em atividades rurais (queimadas) como a causa principal do alto índice de incêndios observados nos meses de agosto e setembro de 2010 no Brasil e destaca que essa tragédia não deveria mais ocorrer, ressaltando que tais práticas obsoletas, insustentáveis e degradantes da qualidade ambiental são alimentadas por um misto de analfabetismo ambiental, ignorância, imediatismo, ganância, desconhecimento das alternativas e falta de apoio sistêmico para a sua adoção. Tudo isso adicionado a processos culturais, pressões econômicas e interesses políticos.

86 O enfrentamento a tais causas, de acordo com o Ibama, ainda se mostra muito tímido e atribui esse cenário à ausência de uma política nacional que enfoque a atuação preventiva, que promova o envolvimento de todos os órgãos que tenham relação com as principais causas dos incêndios florestais no país. O Ibama afirma que, atualmente, o investimento em ações preventivas é quase inexistente, fazendo com que a atuação do Prevfogo seja mais expressiva no combate.

87 Atribui-se a essa inércia governamental, em relação à adoção de medidas preventivas para preservação da biodiversidade nacional, o fato de que ainda é pouco conhecido o valor econômico dessa riqueza, para justificar os investimentos que seriam feitos com ações preventivas, bem assim, a carência de estudos que apontem o nível de perda desses recursos provocado pelas queimadas e incêndios florestais, o que dificulta a exposição dos prejuízos causados por esses fenômenos.

88 Os cenários apontados pelos gestores do ICMBio e Funai são semelhantes ao verificado no Ibama. Apesar dos esforços significativos do ICMBio na capacitação temática de, aproximadamente, 3000 pessoas em 94 UCs; na capacitação de 1594 brigadistas; e na construção de 1200 Km de aceiros em UCs, em 2010, são praticamente inexistentes as ações preventivas à ocorrência de queimadas e incêndios florestais nas UCs e nas Terras Indígenas, pois a disponibilização de recursos para a temática dos incêndios geralmente se concentra nas ações de combate.

89 Os gestores do Instituto Chico Mendes destacaram também o fato de o Brasil ser um dos únicos países que não dispõe de guarda-parques, atividade que contribuiria para ampliar as ações preventivas, além de agilizar a atuação no combate, devido à detecção precoce do foco, favorecendo o rápido controle, no caso de ocorrência de incêndio nas UC.

90 De acordo com a Funai, há exemplos bem sucedidos na participação dos índios na prevenção e combate a incêndios florestais em terras indígenas, citando o caso dos Kaiapós e Xingus, na região do Colider-MT, em que os índios se mostram vigilantes contínuos, comunicando à Funai quaisquer eventos de risco que se observam na área, o que tem contribuído para reduzir a ocorrência de incêndios naquela área.

91 A redução do uso do fogo na produção agrícola é apontada pelos especialistas como a principal, senão a única solução de longo prazo em relação ao controle de desmatamento e queimadas. Apontam-se como exemplo de que tal meta é viável, o programa Amazônia Sem Fogo, desenvolvido em parceria com a Embaixada da Itália, em 34 municípios situados nos Estados do Acre, Mato Grosso e Pará, cuja filosofia é a disseminação de alternativas ao uso do fogo, que obteve importantes resultados nos municípios em que foi implementado, apresentando como destaque o município de Alta Floresta, um dos polos do Programa, em que a redução de queimadas chegou a 98% (de acordo com dados disponíveis em: **http://www.amazoniasemfogo.org.br/**. Acesso em 7.12.2010. 15:56).

92 Trata-se de um Programa que tem como foco a formação técnica de multiplicadores para a difusão das técnicas alternativas ao uso do fogo na agricultura, com vistas à redução do fenômeno dos incêndios e o melhoramento das condições de vida dos produtores residentes nas comunidades rurais, favorecendo o desenvolvimento sustentável na região.

93 Uma das medidas adotadas pelo governo para normalização do uso fogo, em nível nacional, deu-se com a edição do Decreto 2.661, de 8 de julho de 1998, que regulamenta o manejo do fogo no meio rural, a denominada queima controlada. Entretanto, os gestores entrevistados durante a auditoria foram unânimes em afirmar que esse procedimento ainda enfrenta uma série de entraves na efetiva aplicação das regras e da própria liberação da autorização de queima, exigida pelo Decreto, o que faz com que esse normativo ainda não tenha alcançado um dos objetivos principais que seria contribuir para a prevenção da ocorrência de Incêndios Florestais.

94 É importante frisar que a eficiência na mitigação de incêndios florestais só será alcançada com o aperfeiçoamento de ações preventivas direcionadas ao setor, o que implica na necessidade de maciços investimentos em pesquisa e divulgação de alternativas ao uso do fogo nas práticas agropecuárias.

95 Por sua vez, é necessário reduzir o tempo de resposta e de combate após a detecção de focos de queimadas e, especialmente, promover a educação ambiental nas áreas mais críticas, com o objetivo de conscientizar a sociedade a respeito dos danos causados pelo fogo.

96 Vale frisar que a efetiva prevenção às queimadas e incêndios florestais exige a estruturação de uma ação nacional integrada, nos três níveis de governo, abarcando os diversos atores nas áreas envolvidas com a problemática das queimadas e incêndios florestais no País, a exemplo dos órgãos que tratam das questões agropecuárias, de reforma agrária, de extensão rural, indígenas, de pesquisas, entre outras.

1.6.2.2 Combate

97 No que se refere às ações de combate às queimadas e incêndios florestais, o Ibama e o ICMBio principais atores nessa problemática, têm-se utilizado da contratação de brigadistas.

98 Convém destacar que, após sua criação, o ICMBio assumiu a responsabilidade pelo controle das Unidades de Conservação, o que inclui a prevenção e combate aos incêndios florestais nessas áreas. Com isso, a atuação do Prevfogo passou a enfocar os municípios críticos em relação à ocorrência de incêndios florestais, com vistas a prevenir e combater os incidentes de fogo em localidades notadamente ameaçadas por incêndios florestais e passando a atuar nas UC quando solicitado apoio pelo ICMBio.

99 A contratação do brigadista de Prevenção e Combate a Incêndio Florestal, tanto por parte do Ibama como pelo ICMBio, tem como fundamento o art. 12 da Lei nº 7.957, de 20 de dezembro de 1989, que dispõe:

Art. 12. O Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Ibama e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio ficam autorizados a contratar pessoal por tempo determinado, não superior a 180 (cento e oitenta) dias, vedada a prorrogação ou recontratação pelo período de 2 (dois) anos, para atender aos seguintes imprevistos: (Redação dada pela Lei nº 11.516, 2007)

I – Prevenção, controle e combate a incêndios florestais nas unidades de conservação. (Redação dada pela Lei nº 11.516, 2007)

II – Preservação de áreas consideradas prioritárias para a conservação ambiental ameaçadas por fontes imprevistas. (Redação dada pela Lei nº 11.516, 2007)

III – Controle e combate de fontes poluidoras imprevistas e que possam afetar a vida humana e também a qualidade do ar, da água, a flora e a fauna. (Redação dada pela Lei nº 11.516, 2007).

100 Segundo informaram os gestores da Funai, esse tipo de mão de obra também é utilizado no combate a incêndios em terras indígenas, que conta com apoio de brigadistas indígenas. Destacaram, porém, as dificuldades enfrentadas para contratação de índios para essa atividade, uma vez que os critérios estabelecidos para contratação desses profissionais não se aplicam às especificidades dos índios.

101 Conforme já destacado anteriormente, o combate a incêndios florestais são realizados, essencialmente, pelo Prevfogo, por meio da contratação de brigadas de prevenção e combate.

102 De acordo com o Ibama, a atuação da equipe do Prevfogo no combates aos incêndios florestais obedece à seguinte ordem de prioridade:

Prioridade 1:Áreas protegidas

A. Dentro de Unidades de Conservação, conforme a seguinte ordem:

1º Federais – quando solicitado apoio, conforme a cadeia de acionamento;

2º Estaduais – quando houver parceria firmada previamente;

3º Municipais;

4º RPPNs, APPs e reservas legais.

B. Entorno de Unidades de Conservação, conforme a seguinte ordem:

1º Federais;

2º Estaduais;

3º Municipais;

4º RPPNs.

C. Dentro de Terras Indígenas: com orientação e apoio da Funai e da comunidade residente.

D. Entorno de Terras Indígenas.

Prioridade 2: Áreas públicas e particulares

a. Florestas Públicas da União;

b. Projetos de Assentamento: apoio e orientação;

c. Comunidades Tradicionais: apoio e orientação;

d. Áreas florestais diversas;

e. Incêndios Urbanos: apoio e orientação;

f. Incêndios em grandes propriedades: apoio e orientação.

Prioridade 3: Solicitações diversas.

103 Conforme apresentado no relatório do Prevfogo de 2010, o principal entrave verificado nas ações de combate diz respeito à falta de estrutura compatível com a demanda apresentada. As deficiências passam por: sistema de comunicação inexistente, meios de transporte em número e capacidade aquém do necessário, logística de acampamento incipiente, falta de equipamentos de pronto emprego e de padronização dos acionamentos externos.

104 Tal situação não é diferente para os demais atores. Os gestores do ICMBio destacaram que há uma carência muito grande de recursos humanos e equipamentos para utilização nas ações de combate aos incêndios florestais detectados nas UCs. Foi ressaltado, ainda, que o atual modelo de contratação dos brigadistas desfavorece a especialização desses profissionais, tendo em vista a rotatividade dos trabalhadores, o que implica rotina de contratação de pessoas com baixo conhecimento da atividade (só o adquirido no curso de capacitação), impactando negativamente na desenvoltura desses brigadistas em momentos críticos, que exigem alta habilidade para lidar com a situação de gravidade que se apresenta. Relatou-se, inclusive, ser frequente a ocorrência de acidentes com brigadistas inexperientes, que se expõem às situações de risco devido ao baixo preparo para lidar com o fogo.

105 Além disso, essa rotatividade na contratação pode resultar em prejuízos aos cofres públicos, uma vez que são altos os dispêndios anuais, tanto do Ibama como do ICMBio, para capacitação de novos candidatos a brigadistas, que poderão ser contratados por um período máximo de 6 meses, de acordo com o que determina a Lei 7.957/89. Tal fator aponta para a necessidade de reflexão sobre o atual modelo adotado, sugerindo a avaliação da viabilidade de aproveitamento dessa mão de obra em outras atividades

durante o período de baixa ocorrência de incêndios, em vez de dispensá-los para recontratação nos períodos críticos.

106 Quanto à situação na Funai, de acordo com relato dos gestores entrevistados, a Fundação nem dispõe de dotação orçamentária específica para esse tipo de atuação. Além disso, afirmam que os critérios de contratação de brigadistas adotados pelo ICMBio não coadunam com as condições dos índios, o que tem impossibilitado a participação indígena nessa contratação e, consequentemente, gerado desconforto, além de contribuir para a exposição de silvícolas que atuam de forma precária como voluntários no combate aos incêndios, sem qualquer equipamento apropriado.

107 Ademais, salientam que a forma de remuneração de brigadistas adotada pelo Ibama e ICMBio ainda é muito questionável para aplicação pela Funai na contratação de brigadistas indígenas, o que exigiria a adoção de tratamento diferenciado para o enfrentamento dos incêndios em terras indígenas.

108 A Funai destaca, entretanto, que está em tramitação a Política Nacional de Gestão Ambiental em Terras Indígenas- PNGATI, cujo projeto já passou por consulta pública e, atualmente, encontra-se na Casa Civil para encaminhamento. Os Gestores afirmam que tal política favorecerá o alcance de soluções para várias questões indígenas, entre elas o tema referente às formas de proteção das terras indígenas.

109 De acordo com os comentários do ICMBio (Anexos, fl. 83) 'como existem conflitos nas áreas de sobreposição de unidades de conservação federal, gerenciadas pelo ICMBio, e terras indígenas, de gestão da Funai, a Coordenação Geral de Proteção Ambiental – CGPRO/ICMBio, por intermédio da Coordenação de Emergências Ambientais, iniciou discussões para apoiar a capacitação de indígenas e servidores da Funai para prevenção e combate à incêndios florestais, sendo que uma proposta para iniciar as ações de capacitação e trabalhos conflitos foi apresentada para os Parques Nacionais do Araguaia, Monte Pascoal, Serra da Bodoquena e Monte Roraima'.

110 Ainda de acordo com os comentários do ICMBio, 'a Estação Ecológica de Iquê, de forma descentralizada, mas com acompanhamento do ICMBio, propôs um programa de voluntariado incluindo ações com a Terra Indígena Enawene Nawe, **mesmo com ressalvas da FUNAI sede**, pois as aldeias desta região têm pouco contato com o homem branco. Uma vez aprovado, o programa de voluntariado que inclui ações relacionadas ao tema incêndios, o ICMBio deverá prover a capacitação dos participantes e o fornecimento de equipamentos de proteção individual'.

111 Pelo exposto, ficou evidente a necessidade de articulação institucional entre ICMBio e Funai nas áreas de sobreposição de UCs e TIs, com o intuito de melhor prevenir e combater os incêndios florestais.

112 Convém ressaltar a recente intervenção por parte do MMA, por meio do Pronafogo, no combate às queimadas e aos incêndios florestais, realizadas no âmbito do CIMAN, nos estados de Roraima, Amapá, Pará, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Bahia. As ações do Pronafogo buscam favorecer a atuação coordenada de todos os atores envolvidos e se apresenta como uma oportunidade de melhoria no sistema brasileiro de prevenção e combate às queimadas e incêndios florestais.

1.6.2.3 Monitoramento

113 É também atribuição do Centro Nacional de Prevenção e Combate aos Incêndios Florestais – Prevfogo promover, apoiar, coordenar e executar as atividades de monitoramento das queimadas e incêndios florestais no Brasil.

114 Para isso, o Prevfogo conta com o apoio do INPE, que possui sofisticados sistemas de detecção de focos de calor. O Instituto utiliza-se de imagens termais dos satélites NOAA, quatro vezes ao dia, e também das GOES-Leste, oito ou mais vezes ao dia, e TERRA e AQUA, duas vezes por dia cada (INPE, 2010b).

115 Essas informações são processadas no Instituto e disponibilizadas no portal em diversos formatos para atendimento às necessidades dos usuários desses dados, a exemplo de informações sobre quantificação e dispersão de emissões de queimas; os mapas de risco de queima da vegetação observado, previsto e climático; focos em áreas de conservação, entre outros.

116 Além disso, o INPE também gera outros produtos referentes a queimadas que não são divulgados no portal, atendendo a necessidades individuais, a exemplo dos emails automáticos enviados

quando são detectadas queimadas, bastando cadastrar-se para recebê-los automaticamente. Esta página permite o cadastro de usuários para receber relatórios, indicando a detecção de queimadas nas Unidades de Conservação Federais e/ou Estaduais e/ou Terras Indígenas do Brasil e também de áreas especiais de monitoramento. O sistema está programado para enviar seis mensagens por dia (aproximadamente às 04:00, 10:00, 13:30, 19:30, 21:30 e 23:30h – horário de Brasília/DF), ou uma única mensagem cumulativa (às 23:30h). Além das unidades brasileiras, é possível também receber relatórios das Áreas Protegidas do Paraguai, Bolívia e Venezuela (INPE, 2010b).

117 O ICMBio (2010) destaca que, mesmo dispondo desses dados disponibilizados pelo INPE, faz-se necessária a checagem de campo, de acordo com as coordenadas geográficas informadas pelo Instituto, porque ainda persiste um certo grau de incerteza nas leituras dos sensores e nas análises das imagens, o que reforçaria a necessidade de validação em loco pelas brigadas para a confirmação do incêndio o que, consequentemente, convalida a participação desses profissionais também nas atividades de monitoramento.

118 A rapidez e a eficiência na detecção e no monitoramento dos incêndios florestais são fundamentais para a redução dos custos nas operações de combate e para a atenuação dos danos. Quanto mais cedo se tem conhecimento do fogo, mais rápido se inicia o combate. Assim, seu controle se torna mais fácil, porque ocorre antes que o incêndio tome proporções maiores. Isso reduz os gastos, o tamanho da área afetada e o próprio esforço da brigada nas ações de combate (ICMBio, 2010).

119 Além disso, o aumento da presença institucional resultante de um bom sistema de detecção e vigilância monitoramento reduz a incidência de incêndios, pois tem efeito inibidor aos incendiários. Tais sistemas devem estar adequados à realidade da unidade de conservação de forma que iniba os principais agentes causadores dos incêndios, isto é, de forma que monitore os locais, os dias e os horários em que ocorra a ação desses agentes é mais frequente (ICMBio, 2010).

2 PRINCIPAIS CAUSAS DA ELEVADA OCORRÊNCIA DE QUEIMADAS E INCÊNDIOS FLORESTAIS NO BRASIL

120 O objetivo dessa questão foi investigar as características das queimadas e incêndios florestais com uma visão ampla e sob vários pontos de vista. Procurou-se descobrir as causas fundamentais para, então, analisar as variáveis que influenciam o problema.

121 A Figura 2, abaixo, ilustra as principais causas das queimadas e incêndios florestais no Brasil. Por meio do diagrama de Ishikawa foi possível identificar seis principais classes de causas determinantes para a elevada ocorrência de queimadas e incêndios florestais no território brasileiro, a saber:

I. Econômicas. Causas associadas à atividade madeireira predatória, à pecuária, à expansão agrícola, ao desmatamento e à maior valorização da terra nua em relação à floresta nativa;

II. Políticas. Conflito entre políticas públicas (expansão de estradas, reforma agrária, crédito rural, agropecuária) e baixa articulação institucional do governo federal e na integração dos planos de governo;

III. Fragilidades na Gestão Ambiental Pública. Deficiências no ordenamento territorial; assentamentos rurais e regularização fundiária; gestão de terras indígenas e unidades de conservação; monitoramento e controle ambiental insuficientes; ausência de dados de áreas queimadas; fragilidades no licenciamento e na fiscalização ambiental.

IV. Informação e Conhecimento. Ausência de indicadores de gestão ambiental, tais quais: qualidade do ar e do solo, área queimada, índices de biodiversidade e capacidade de suporte por região; pesquisa e desenvolvimento tecnológico insuficiente sobre alternativas de uso do fogo; falta de acesso do produtor à assistência técnica e à extensão rural, bem como à educação ambiental;

V. Culturais e Intencionais. Uso de velas em rituais religiosos; fogos de artifícios e balões; uso do fogo na agropecuária; queima de lixo e restos culturais; incendiários, piromaníacos e vandalismo.

VI. Acidentais. Explosões em mineração; rompimento de cabos de alta tensão; preparação de aceiros; fagulhas de máquinas.

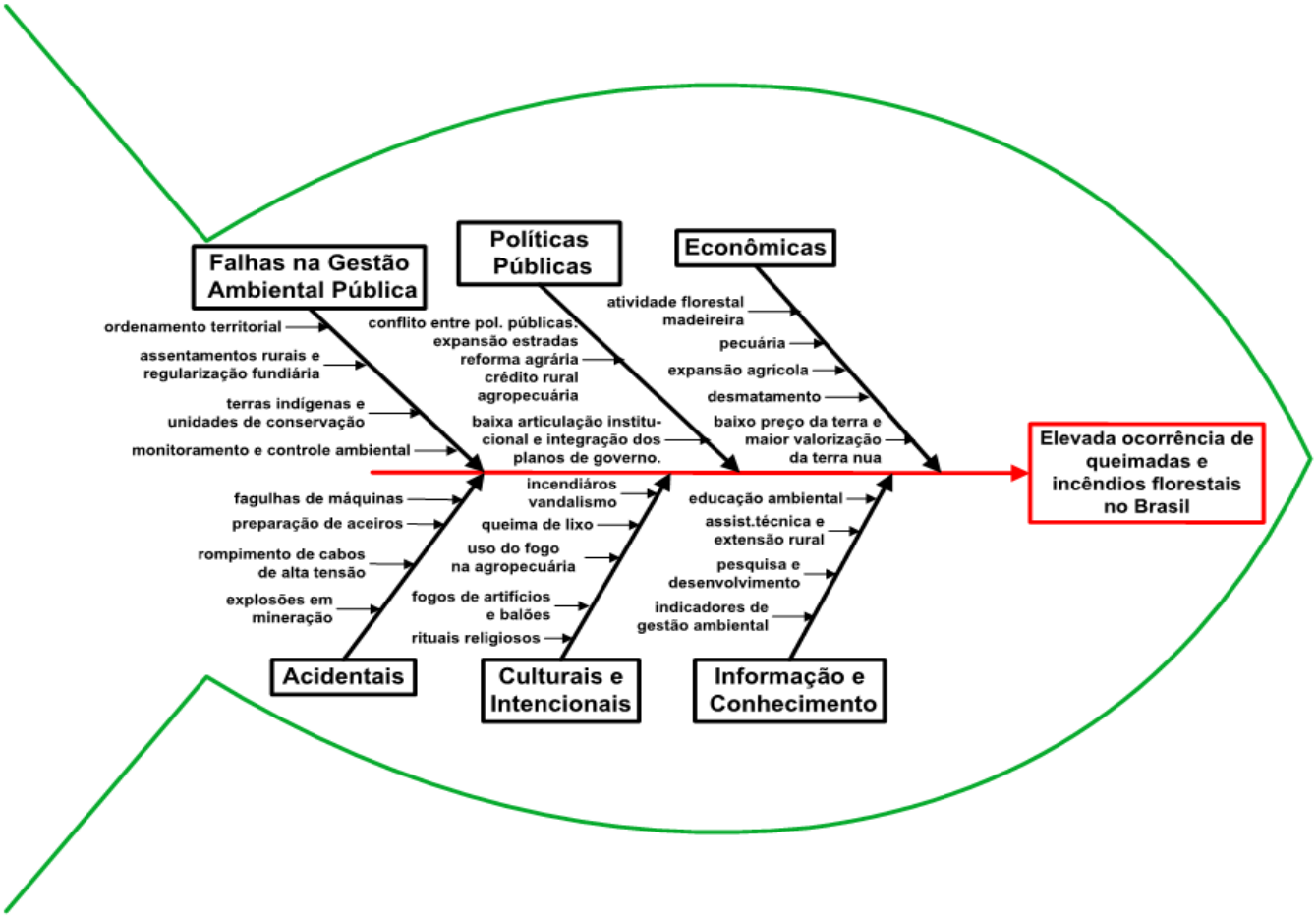


Figura 2 – Principais causas da elevada ocorrência de queimadas e incêndios florestais no Brasil. **Fonte**: Equipe.

122 De uma maneira geral, o problema das queimadas e incêndios florestais pode ser delimitado e explicado pelo seguinte enunciado, elaborado por nossa equipe:

A atividade econômica na região amazônica e no centro-oeste do Brasil, baseada, sobretudo, na pecuária extensiva e na agricultura de grande porte, com ênfase no comércio internacional de commodities agrícolas, induz o desmatamento, o uso do fogo na agropecuária e as queimadas, dando origem aos incêndios florestais.

123 O problema se agrava em razão das causas 'Políticas', 'Fragilidades na Gestão Ambiental Pública' e 'Informação e Conhecimento', posto que, de um lado, o governo incentiva a agropecuária na região por meio do crédito rural; de financiamentos à construção de frigoríficos; da expansão de rodovias para o escoamento do agronegócio; e da criação de assentamentos de reforma agrária sem condições adequadas de produção, e de outro lado, não consegue compatibilizar o desenvolvimento sustentável por meio de ações de ordenamento fundiário e territorial; ações de fiscalização e monitoramento; gestão de unidades de conservação e terras indígenas; integração de políticas, planos e programas de governo; contratação de pessoal suficiente e aquisição de equipamentos e outros recursos materiais para o combate aos incêndios florestais.

124 Embora o uso do fogo na agricultura e na renovação de pastagem seja considerado uma prática antieconômica e antiecológica, porque reduz a produtividade do solo; permite a proliferação de espécies invasoras; aumenta a inflamabilidade da vegetação; produz grandes prejuízos em propriedades rurais e à saúde humana; altera o ciclo hidrológico da região; e acelera as mudanças climáticas, os produtores rurais ainda o utilizam de forma corriqueira, por se tratar de técnica de manejo de baixo custo no curto prazo e, sobretudo, pela ausência de informação e conhecimento sobre suas principais consequências.

125 Dessa maneira, agregamos à causa 'Informação e Conhecimento', um conjunto de sub-causas representativas da dificuldade de acesso à informação ambiental, a saber: ausência de indicadores de gestão ambiental, tais quais: qualidade do ar e do solo, área queimada, índices de biodiversidade e

capacidade de suporte por região; pesquisa e desenvolvimento tecnológico insuficiente sobre alternativas de uso do fogo; falta de acesso do produtor à assistência técnica e à extensão rural, bem como à educação ambiental. Esse quadro é chamado pelo Ibama (2010) de analfabetismo ambiental e constitui uma das mais importantes causas do problema. Ademais, o acesso à informação e ao conhecimento ambiental pode mitigar as causas acidentais e culturais, ajudando a prevenir a ocorrência de queimadas e incêndios florestais no Brasil.

126 Nesse trabalho, não serão analisadas somente as causas acidentais, por oferecerem menor oportunidade de melhorias mediante a ação pública.

2.1 CAUSAS ECONÔMICAS

127 De acordo com as entrevistas, pesquisa bibliográfica e estudos técnicos a seguir comentados, as causas econômicas induzem a ocorrência de queimadas e incêndios florestais no Brasil, principalmente, na região do arco do desmatamento, pois aumentam a pressão antrópica sobre os recursos naturais. Portanto, foi considerada a causa fundamental do problema examinado nesta auditoria.

128 Em razão de sua importância, faz-se necessária a análise de seus principais fatores e de como eles se interagem para a evolução do problema, tal como será visto adiante.

2.1.1 Atividade florestal madeireira

129 A atividade madeireira é uma das atividades econômicas mais importantes e tradicionais na Amazônia brasileira. Até muito recentemente ela se caracterizava pela mera retirada da madeira até o total esgotamento das fontes de matérias-primas, sem preocupação com a reposição dos estoques de recursos naturais. Dessa forma, grandes regiões produtoras de madeira, como o leste paraense e o centro-norte mato-grossense estão em processo gradual de mudança para a pecuária e a agricultura de grande porte.

130 De acordo com Lentini et al. (2005), o setor madeireiro da Amazônia é o maior empregador industrial, sendo responsável, em 2004, por 124 mil empregos diretos e 108 mil empregos indiretos na região, além de mais 147 mil empregos indiretos fora da região.

131 A atividade madeireira regional gerou em 2004 uma renda bruta de US$ 2,3 bilhões, com 3.132 empresas distribuídas em 82 polos madeireiros. Deste total, 64% foram destinados ao mercado interno e 36% exportados. O valor das exportações aumentou de US$ 381 milhões em 1988 para US$ 943 milhões em 2004. Em termos de processamento, 63% da produção são serrados, 21% laminados e compensados e 16% são produtos beneficiados (BRASIL, 2008).

132 Em relação à origem, mais de 70% da madeira em tora explorada na Amazônia em 2004 foram oriundas de áreas de terceiros e o restante das próprias empresas, sendo 28% das pequenas propriedades, 31% das médias e 41% das grandes. Cerca de dois terços a três quartos da madeira são oriundas de floresta nativa e o restante, de planos de manejo (LENTINI et al., 2005).

133 A atividade madeireira, em sua grande maioria, tem sido realizada em bases predatórias e tende a migrar para as áreas mais distantes da Amazônia, em decorrência da exaustão da matéria-prima nas áreas de exploração mais antigas. Esse processo é a primeira etapa do ciclo do desmatamento e será explicado no item 2.1.4.

2.1.2 Agropecuária

134 O Brasil é um país em desenvolvimento, caracterizado por uma economia complexa e dinâmica, sendo a oitava economia do mundo. É um país urbano-industrial, que tem como âncora no capitalismo mundial a exportação de alimentos. A balança comercial do agronegócio brasileiro, no ano de 2008, fechou em US$ 60 bilhões, representando 36,3% das exportações, além de empregar 37% dos trabalhadores brasileiros (GIRARDI, 2008).

135 O Brasil ocupa o primeiro lugar no ranking de exportação em vários produtos agrícolas: cana-de-açúcar, carne bovina, carne de frango, café, suco de laranja, tabaco e álcool. Também é vice-líder em soja e milho e está na quarta posição de maior exportador de carne suína.

136 Segundo o diagnóstico setorial realizado pelo MAPA (2008), de 2000 a 2007, a produção de grãos aumentou de menos de 100 milhões de toneladas para 131 milhões (31%). Entre as safras de 1990/91 a 2006/07, a área cultivada com grãos expandiu-se 21,4%.

137 De acordo com o Plano Agrícola e Pecuário 2010/2011 do MAPA, uma série de fatores garantiu o avanço da agricultura brasileira nos últimos anos: recursos naturais (solo, água e luz) abundantes, diversidade de produtos, um câmbio relativamente favorável até 2006 (depois a valorização do real prejudicou a rentabilidade), o aumento da demanda dos países asiáticos e o crescimento da produtividade das lavouras. O agronegócio brasileiro tem potencial para crescer mais em razão de sua maior competitividade, da disponibilidade de terras agricultáveis, da tecnologia e do apoio do governo federal.

138 Entre 1994 e 2006, a produção de carne bovina cresceu 71%, a de aves em 170% e a suína teve aumento de 113%. O setor de agroenergia tem crescido acima de 10% ao ano. A produção brasileira de álcool atingiu, em 2006, a 17,5 bilhões de litros e a produção de açúcar a 30 milhões de toneladas (MAPA, 2008).

139 No setor agropecuário, destaca-se a evolução da produção animal, cabendo notar que em 2005 o principal rebanho era o bovino, com 207,2 milhões de cabeças (vide distribuição do rebanho na Figura 3); seguido pelo suíno, com 34,1 milhões de cabeças; ovino, 15,6 milhões; caprino, 10,3 milhões; equino 5,8 milhões e bubalino 1,2 milhões de cabeças.

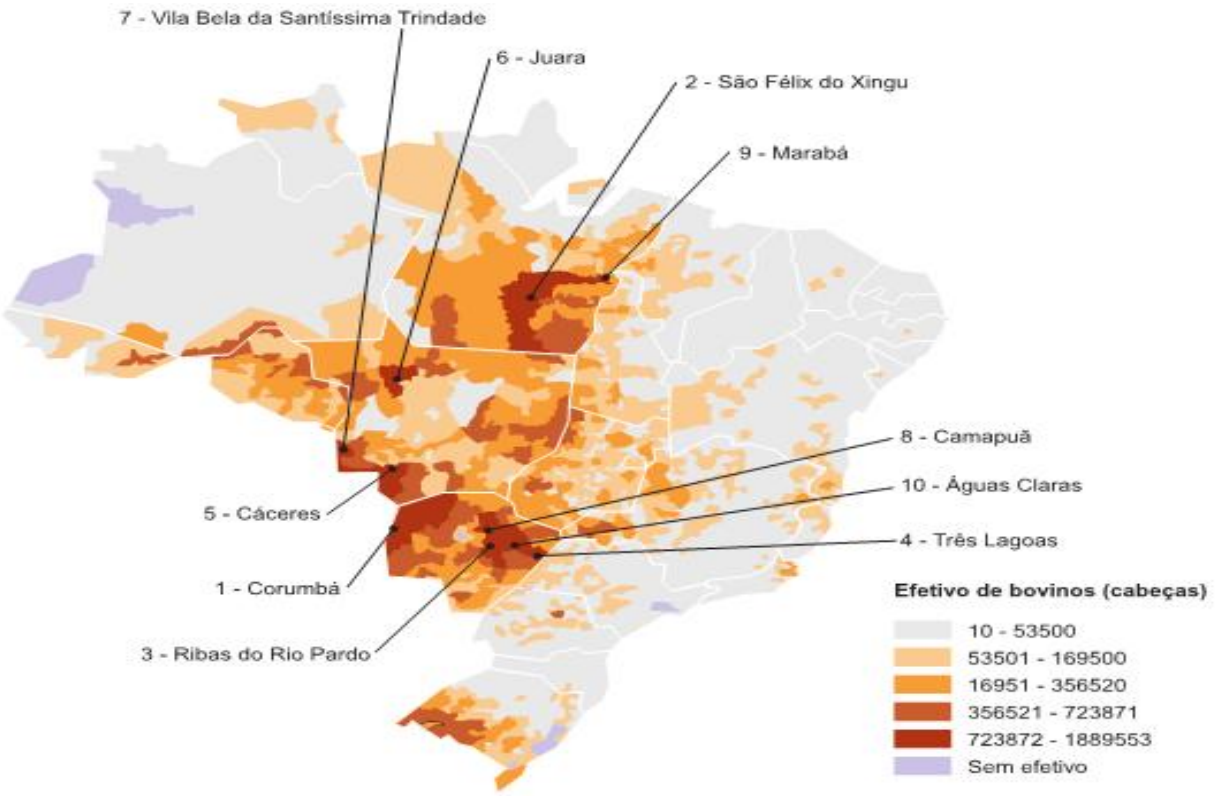


Figura 3 – Distribuição espacial do rebanho de bovinos no território brasileiro, com destaque para os dez principais municípios – 2005. Fonte: IBGE (2010).

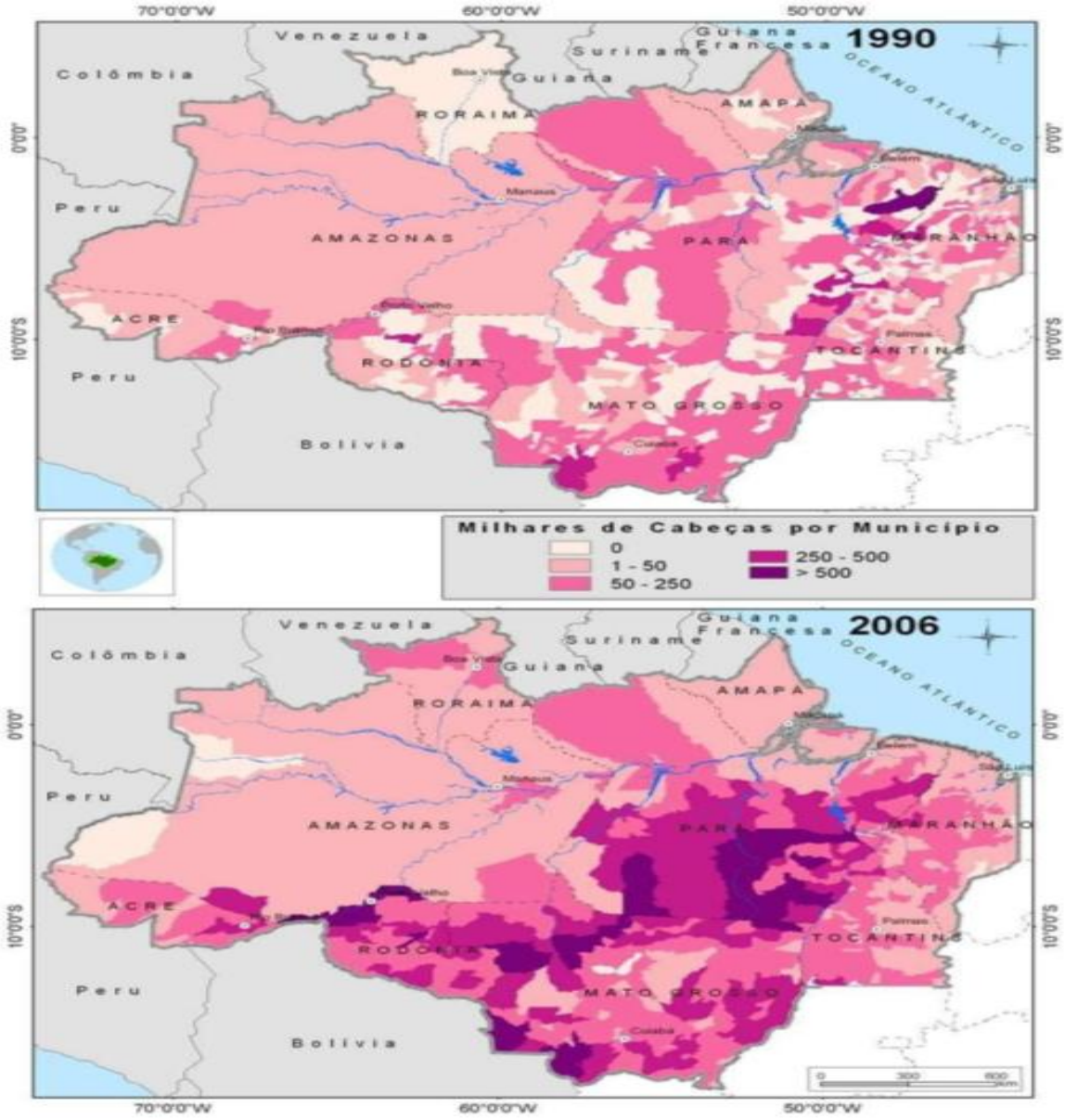


Figura 4 – Distribuição do rebanho bovino na Amazônia em 1990 e 2006. Fonte: Imazon com dados do IBGE.

2.1.3 Agropecuária e desmatamento

140 Diversos relatórios do governo brasileiro, como PPCDAM (CASA CIVIL, 2004) e PPCDAM 2ª Fase (CASA CIVIL, 2009) mostram de forma consistente que a pecuária ocupa cerca de 80% de todas as áreas desmatadas na Amazônia brasileira. Por outro lado, um estudo do Imazon (Barreto et al., 2008) demonstrou que 80% do crescimento do rebanho bovino nacional entre 1990 e 2006 ocorreu na Amazônia Legal, cujo rebanho saltou de 26 milhões para 73 milhões de cabeças, o equivalente a mais de um terço do total nacional (Figura 4).

141 Tal estudo aponta que as pastagens fora da Amazônia estão diminuindo por causa da substituição de pastos por culturas mais rentáveis como cana-de-açúcar, algodão e grãos. Por outro lado, na Amazônia, a área de pastos aumentou expressivamente, em razão da boa distribuição de chuvas, propícia para pastagens; do crédito subsidiado; do baixo preço ou uso gratuito da terra (inclusive terras públicas ocupadas ilegalmente); e do sucesso do controle da febre aftosa, que possibilitou o aumento das exportações de carne bovina e, consequentemente, o estímulo da produção.

142 Um estudo produzido pelo Banco Mundial (MARGULIS, 2003), por sua vez, destaca que mudanças e adaptações tecnológicas e gerenciais das atividades pecuárias às condições geoecológicas da Amazônia Oriental permitiram o aumento da produtividade e a redução dos custos. Avalia, contudo, que a viabilidade privada da pecuária não significa que ela seja desejável do ponto vista social ou sustentável do

ponto de vista ambiental. Ao contrário, o estudo indica que os benefícios privados da pecuária de larga escala são distribuídos de forma excludente, pouco contribuindo para reduzir a desigualdade econômica e social, gerando externalidades negativas.

143 Do ponto de vista ambiental, destacamos que entre 1990 e 2006 foram desmatados 30,6 milhões de hectares na região conforme estimativas do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais – INPE. Desse total, o Imazon estima que 25,3 milhões de hectares foram ocupados por pastos (vide Figura 4).

144 Jorge Hargrave Gonçalves da Silva (2009) analisou como mudanças na estrutura de incentivos econômicos afetam a expectativa de lucros de produtores rurais na Amazônia brasileira. Sua principal conclusão foi a importância das principais variáveis econômicas (preços da carne e da soja) e variáveis relacionadas a políticas públicas (política de crédito rural e aplicação de multas ambientais) na flutuação das taxas de desmatamento no período analisado (1995 a 2007). De acordo com o modelo teórico apresentado, as mudanças nessas variáveis são responsáveis por mudanças na expectativa de rentabilidade futura do uso da terra e, portanto, nos incentivos para o desmatamento.

145 Seu trabalho demonstrou empiricamente que a flutuação dessas variáveis conduz a altos e baixos das taxas de desmatamento. Mais especificamente, preços mais elevados da carne e da soja, bem como uma maior disponibilidade de crédito rural subsidiado e menor fiscalização ambiental estão associados com maiores taxas de desmatamento.

146 Pesquisadores do Imazon também demonstraram que as taxas de desflorestamento da Amazônia são diretamente afetadas pelos preços da soja e da carne. Após análise de regressão, revelou-se que 73,4% da variação da área desmatada anualmente entre 1995 e 2007 decorreu da variação do índice de preço do boi gordo (IGP em São Paulo) no ano anterior (Barreto et al., 2008). A Figura 5 ilustra que quando os preços de gado e soja caíram juntos, houve maior redução no desmatamento no ano seguinte.

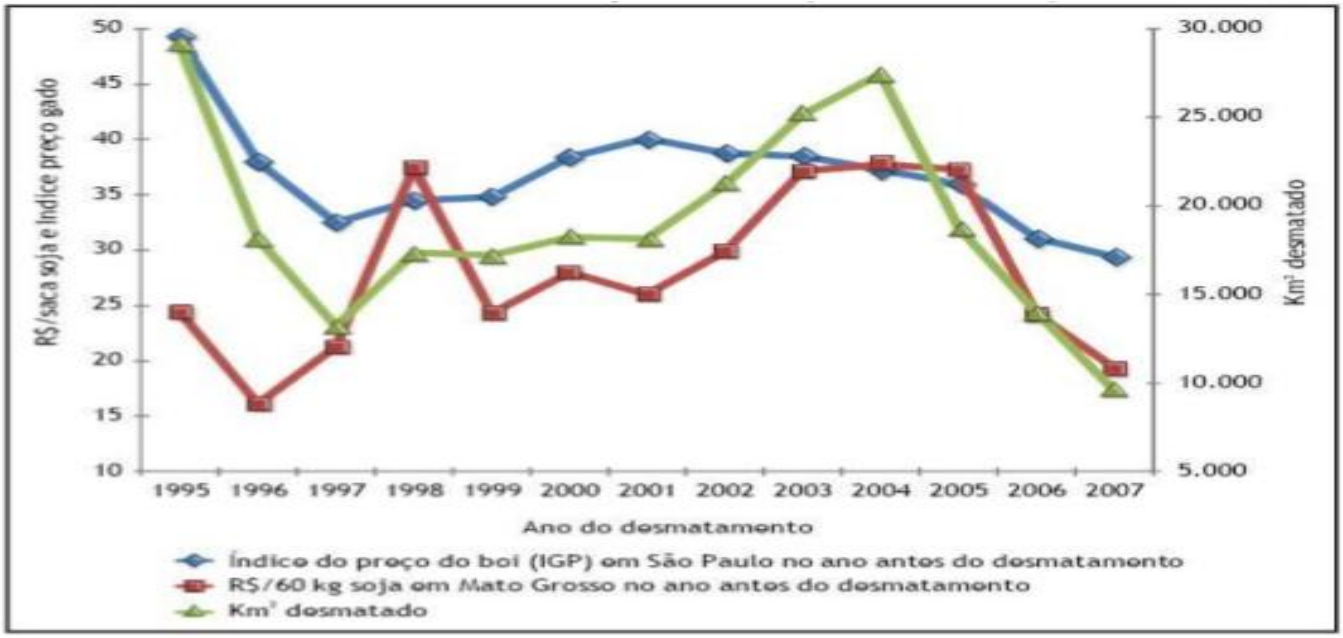


Figura 5 – Variação dos preços do boi gordo e soja entre 1994 e 2006 e a taxa de desmatamento na Amazônia nos anos posteriores (de 1995 a 2007). **Fonte:** Imazon (2008)

147 Todos esses fatores, associados à melhora recente nos indicadores econômicos do agronegócio (oferta de terras em regiões de fronteira ainda não consolidadas, aumento no preço da carne, cana de açúcar, soja e milho) podem representar pressão ainda maior por abertura de novas áreas na Amazônia.

148 Se o motor dos desmatamentos está na cadeia comercial do agronegócio é fundamental fomentar atividades sustentáveis para a região, que forneçam alternativas economicamente viáveis para produtores rurais e agricultores familiares. Isso será avaliado mais adiante.

2.1.4 Baixo preço da terra na Amazônia e valorização da terra desmatada em relação às áreas florestadas

149 O baixo preço da terra e a valorização das áreas desmatadas em relação às áreas de floresta nativa impulsionam as três principais atividades econômicas na Amazônia, que se sucedem no médio

prazo à medida que os preços relativos da terra são corrigidos com o desenvolvimento econômico da região. Primeiro, ocorre a exploração madeireira predatória, com aproveitamento industrial de 30 a 35% da matéria prima original; depois, a pecuária extensiva de grande, médio e pequeno porte; e, por último, a agricultura, que evolui, paulatinamente, de um sistema manual de manejo agrícola para um sistema mecanizado, com alta tecnologia e maior valor agregado.

150 Esse mecanismo de expansão e substituição do uso da terra na Amazônia tem origem na grande oferta de madeira de alto valor comercial, acessíveis à exploração madeireira predatória. Como o sistema de comando e controle do Estado não consegue inibir completamente a exploração ilegal de madeira, novas áreas são abertas, dando origem ao processo de desmatamento.

151 Desde 2005, verifica-se a tendência de aumento da participação relativa dos pequenos desmatamentos aqueles com área inferior a 50 ha. Essa nova realidade representa um desafio para a contínua redução nas taxas de desflorestamento da Amazônia, na medida em que a fiscalização deverá atuar em um grande número de desmatamentos menores, que ocorrem de maneira difusa, distribuídos em mais municípios. Ademais, o Sistema de Detecção em Tempo Real do Desmatamento na Amazônia (DETER) tem dificuldades de detectar desmatamento com área inferior a 50 ha e praticamente não detecta áreas inferiores a 25 ha (ABDALA, 2008).

152 Por sua vez, a pecuária cresce na Amazônia porque é mais lucrativa do que em outras regiões do Brasil. Por exemplo, a taxa média de retorno do investimento, definido como a porcentagem do lucro líquido sobre patrimônio, no sistema de cria, recria e engorda em larga escala nas principais regiões produtoras da Amazônia (Sul do Pará, Mato Grosso e Rondônia), de 4,6%, foi cerca de 35% maior do que no Centro-Sul do Brasil (3,4%) (BARRETO, ARIMA & BRITO, 2005).

153 De fato, o retorno sobre o investimento na Amazônia pode ser ainda mais atrativo quando se considera o potencial de valorização da terra. Por exemplo, Margulis (2003) estimou que a taxa interna de retorno do investimento em pecuária na Amazônia onde havia valorização da terra era 34% maior do que em áreas onde não havia valorização (respectivamente 15,5% versus 11,5%).

154 A pecuária na Amazônia é mais lucrativa por causa de duas vantagens principais em relação às outras regiões pecuaristas no Brasil. A principal delas é o baixo preço da terra que reduz os custos de produção. O preço de pastos na Amazônia era, entre 1970 e 2000, cerca de cinco vezes mais baixo que em São Paulo e, em 2002, equivalia de 35% a 65% do preço praticado no Centro-Sul.

155 Os preços de pastos na região Centro-Sul aumentaram porque em parte dessas terras é possível praticar agricultura mecanizada (grãos ou cana-de-açúcar) que, em geral, é mais lucrativa do que a pecuária. Por outro lado, o preço da terra em boa parte da Amazônia é baixo porque ainda não existem usos alternativos à pecuária.

156 Além do baixo preço da terra, as pastagens nas principais regiões produtoras da Amazônia são mais produtivas do que em outras regiões do Brasil porque há boa distribuição de chuvas e pela ausência de geadas.

157 Desse modo, a maior produtividade aliada ao menor preço das pastagens é suficiente para compensar os menores preços recebidos pelo gado na Amazônia; isto é, os produtores conseguem obter maior retorno pelo investimento do que no Centro-Sul mesmo recebendo um preço pelo gado de 10% a 19% mais baixo que o preço pago aos produtores daquela região (BARRETO, ARIMA & BRITO, 2005).

158 Embora as pastagens continuem a ser a forma de aproveitamento dominante da terra depois da abertura de clareiras nas florestas amazônicas, a agricultura sucede à pecuária porque é mais rentável e permite ganhos de escala. No Mato Grosso, por exemplo, houve um aumento da soja nas regiões antes utilizadas para pasto, que podem ter deslocado os rebanhos mais para o norte, nas áreas com floresta, causando desmatamento indireto.

159 É importante frisar que a expansão da soja é feita sobre áreas de pastagens, levando em conta que a floresta não é derrubada diretamente para dar lugar ao cultivo de grãos, mas sim primeiro às pastagens, que são oriundas das mudanças geográficas na criação de gado.

160 Do ponto de vista econômico, esse processo se dá pela valorização da terra quando a pecuária é substituída pela soja. Ao venderem suas terras por preços até dez vezes maiores que pagaram, os

pecuaristas se capitalizam e têm a possibilidade de comprar ainda mais novas terras dentro da floresta, que então são desmatadas para os novos rebanhos.

2.1.5 Desmatamento, queimadas e incêndios florestais

161 Durante as entrevistas, Alberto Setzer, pesquisador do INPE, afirmou que praticamente todos os desmatamentos nos seis principais biomas (Amazônia, Cerrado, Pantanal, Mata Atlântica, Caatinga e Pampas) são realizados com o uso intencional do fogo, pois esta é a ferramenta mais barata e rápida para eliminar a vegetação original.

162 Segundo o pesquisador, o desmatamento é um processo gradual, que pode levar alguns anos, cujo início ocorre com a extração das madeiras de maior valor comercial. O fogo pode ter tanto a função de degradar uma área de interesse como a de remover a vegetação que foi derrubada (no caso da Amazônia e Cerradão) com motosserras ou com correntões puxados por tratores de esteira.

163 Pela análise estatística dos dados de focos de calor e de desmatamento no Brasil, entre 1998 e 2009, verifica-se que há uma correlação de 71,8% entre essas variáveis (Figura 6).

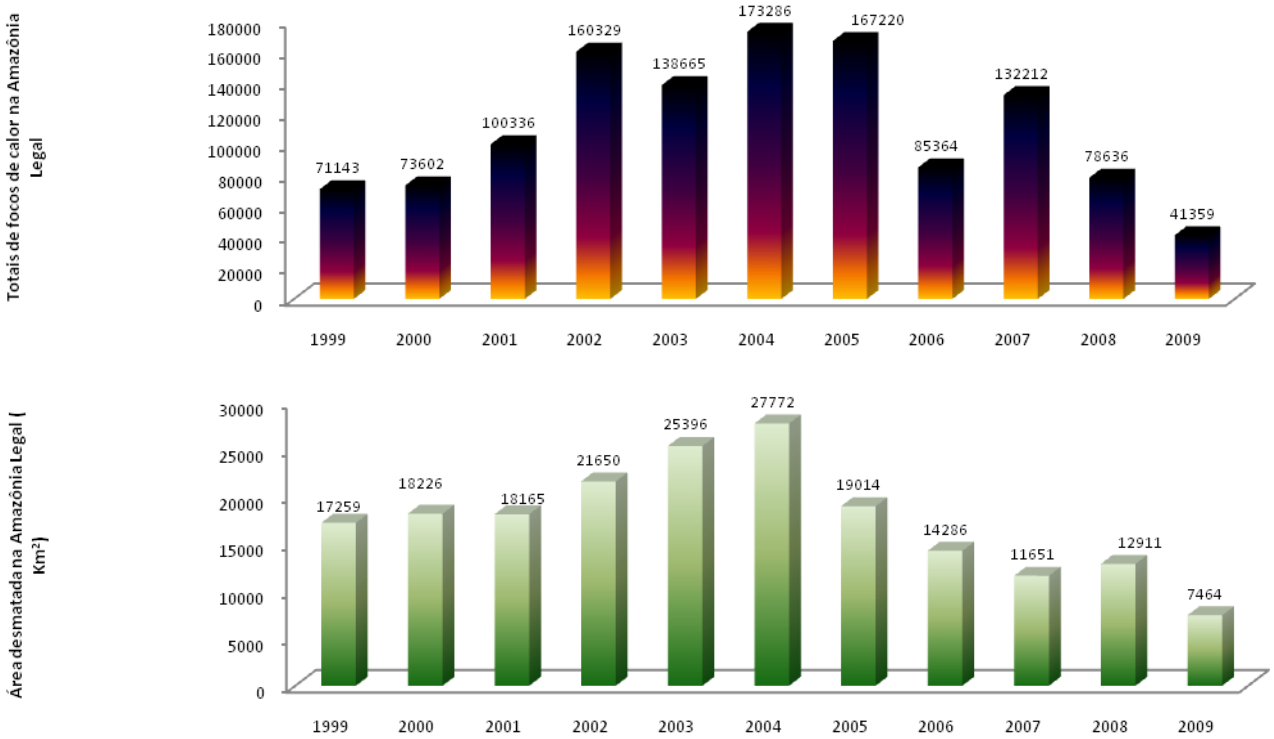


Figura 6 – Relação entre focos de calor e área desmatada na Amazônia Legal entre 1999 e 2009. **Fonte:** Equipe (dados do Prodes e do Deter).

164 Entretanto, nem todas as queimadas são relacionadas a desmatamentos, pois também são utilizadas na renovação de pastagens, colheitas manuais de cana-de-açúcar, preparo de plantios, preparo de roças, e limpeza de 'mato' em geral. Todos estes são procedimentos hoje refutados pela ciência, seja ela agrícola, pedológica, pecuária ou ambiental.

165 Ainda assim, como o fogo é usado para remover a vegetação, seu uso se concentra no período de estiagem, ateado quase sempre no período mais seco e quente do dia, ou seja, em torno das 13 às 15h. É quando a combustão é mais eficiente. Desta forma, a ocorrência de fogo nas várias regiões do país também está fortemente correlacionada com o padrão climático sazonal das estiagens locais, aumentando a incidência de grandes incêndios florestais (Figura 8 – Apêndice).

166 Quanto às variáveis, o fogo causado pela ação humana depende mais da duração e intensidade da estiagem/seca e, em menor grau, da temperatura e da umidade relativa do ar. Quanto mais elevada a temperatura e menor a umidade, maior será o número de ocorrências de fogo e a mais ampla sua propagação (SETZER, 2010)

167 Em que pese os efeitos nocivos das queimadas e incêndios florestais, o INPE não quantifica a área queimada anualmente no Brasil. Ou se utiliza a proxy dos dados de desmatamento do PRODES ou

os dados de focos de calor do DETER. De qualquer forma, tais dados não permitem uma avaliação robusta da magnitude e da evolução do problema no tempo e no espaço por meio de séries históricas e mapas georreferenciados. Tal limitação também prejudica as estimativas oficiais de emissões de gases do efeito estufa, além de dificultar a avaliação da efetividade das políticas públicas relacionadas ao problema.

2.2 CONFLITOS ENTRE POLÍTICAS PÚBLICAS

168 A articulação entre políticas setoriais, dentre elas a política ambiental, a política de desenvolvimento regional e a política agrícola é um desafio histórico para a administração pública brasileira, sobretudo nos seus aspectos territoriais. A construção desse processo passa pelo estreitamento de relações entre os diversos instrumentos operacionais de cada uma dessas políticas.

169 No caso dos instrumentos territoriais de política pública, o ZEE busca estabelecer um estreito diálogo com os sistemas de licenciamento da propriedade rural nos estados da Amazônia Legal, bem como com o zoneamento agrícola de risco climático, com os instrumentos econômicos de agências de fomento, como BNDES, Banco do Brasil, Adene, Ada, Banco da Amazônia.

170 Interagem ainda com as políticas os seguintes órgãos e vinculadas: MAPA, MDA, MCT, SEPPIR, MINC, MDS, MIDC, MJ, MME, MF, Ministério das Cidades, MPOG, MS, MCT, Estados, Municípios; com povos e comunidades tradicionais, produtores rurais e suas entidades representativas, ONG, movimentos sociais e suas entidades representativas, setor privado e suas entidades representativas, Congresso Nacional e com agentes financeiros.

171 Dessa forma, políticas públicas de fomento ao desenvolvimento regional ou nacional estimulam, ainda que indiretamente, a ocupação do solo, a expansão de fronteiras agrícolas, a pecuária e o desmatamento, aumentando a pressão antrópica sobre os recursos naturais e gerando externalidades negativas ao meio ambiente, como os grandes incêndios florestais na Amazônia e no Centro-Oeste.

172 O relatório do Plano de Ação Para a Prevenção e o Controle do Desmatamento na Amazônia Legal PPCDAm (CASA CIVIL, 2004) já reconhecia esse fato, apontando contradições históricas no conjunto das políticas públicas que tem exercido grande influência no desflorestamento da região, como:

a) implantação de rodovias e outras obras de infraestrutura com fortes impactos sobre a ocupação e uso dos recursos naturais;

b) conflitos entre a legislação ambiental e a política fundiária, referentes à alienação de terras públicas, regularização fundiária, e reforma agrária;

c) falta de priorização do fomento a atividades ambientalmente sustentáveis, no âmbito de políticas produtivas (crédito, incentivos fiscais, assistência técnica e extensão rural, pesquisa científica e tecnológica).

173 Recentemente, o TCU identificou que há incoerências entre as políticas de fomento a atividades agropecuárias na Amazônia Legal e as de redução do desmatamento. Da mesma forma, o TCU concluiu que a política de crédito rural vigente não é suficiente para induzir a adoção de práticas sustentáveis na Amazônia Legal (Acórdão nº 2671/2010 – TCU – Plenário):

9.1.3. há incoerências entre o Programa Para Consolidar e Expandir a Liderança do Setor de Carnes, no âmbito da Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) do MDIC – em razão do qual o BNDES realizou significativos investimentos em empresas frigoríficas nacionais – e as ações do Governo Federal de combate ao desmatamento da Amazônia Legal, em especial o Plano de Ação Para a Prevenção e o Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm), que aponta a pecuária como um dos principais vetores de desflorestamento da região' (Acórdão TCU nº 2.671/2010, Plenário).

174 As Orientações Estratégicas do MMA e do MPA 2008-2011 citam algumas razões para a dificuldade de se compatibilizar o aspecto ambiental nas políticas públicas no Brasil, a saber:

a) pouca presença do conceito de sustentabilidade nas políticas públicas, o que reflete a ausência do MMA na concepção dessas, sendo lembrado apenas no final do processo, para licenciar projetos;

b) baixa integração entre políticas públicas, instrumentos de gestão ambiental, instâncias de participação e de tomadas de decisão, além da dificuldade de diálogo e de capacidade de trabalho integrado nas ações de governo;

c) baixa incorporação do componente biodiversidade nas políticas públicas, programas e ações setoriais governamentais e do setor privado;

d) existência de práticas agropecuárias ambientalmente inadequadas;

e) conflitos de interesse entre o desenvolvimento não sustentável e o desenvolvimento sustentável;

f) falta de recursos humanos em caráter permanente para garantir o desenvolvimento das ações;

g) ausência de visão integrada e de planejamento estratégico para os empreendimentos, políticas e programas privados e governamentais;

h) indefinição dos direitos de propriedade da terra em certas regiões;

i) deficiências no Sisnama, que precisa implementar ações coordenadas visando a pactuação e a definição de papéis, o desenvolvimento de capacidades e de financiamento, com ênfase no incremento da participação dos municípios;

j) necessidade de regulamentação do Artigo 23 da Constituição Federal;

k) necessidade de fortalecer a Comissão Tripartite Nacional, as Comissões Técnicas Tripartites Estaduais e a Comissão Técnica Bipartite do Distrito Federal como instâncias de articulação dos organismos responsáveis pela gestão ambiental compartilhada;

l) a Política Nacional de Educação Ambiental deve implementar o Programa Nacional de Educação Ambiental.

175 De acordo com MMA (2007), a elaboração e implementação de políticas públicas deve observar uma abordagem multissetorial da realidade brasileira, procurando retirar a ênfase da temática setorial, que exclui grupos e reforça corporações e, como consequência, leva a soluções equivocadas.

176 O que está em pauta, portanto, é a aplicação do conceito de desenvolvimento sustentável nas políticas, planos e programas (PPPs) e os conflitos decorrentes de sua implementação em todas as esferas do governo brasileiro.

177 Assim, a Política Ambiental do Governo Federal deve ser integrada e cada vez mais compartilhada com a sociedade e com as demais instâncias do SISNAMA, além de formular propostas cada vez mais eficientes de agregação progressiva de sustentabilidade ao desenvolvimento, da produção ao consumo, da zona rural às grandes metrópoles, da Amazônia ao Semiárido.

178 A Avaliação Ambiental Estratégica (AAE) deveria ser o instrumento de planejamento ambiental para promover competitividade e sustentabilidade no planejamento de políticas, especialmente no Plano Plurianual – PPA, e na integração e articulação de programas de governo à agenda ambiental.

179 Como o Ministério do Meio Ambiente – MMA tem o papel de planejamento ambiental estratégico, as diretrizes de gestão da informação ambiental poderiam ser propostas por meio do instrumento da Avaliação Ambiental Estratégica –AAE, para que todos os órgãos e entidades do SISNAMA as operacionalizassem, inclusive o Ibama. Todavia, este instrumento ainda não foi regulamentado no Brasil, apesar de existir o projeto de lei 2072/2003, apresentado à Câmara dos Deputados, que propõe alteração da Lei 6938/81, da Política Nacional do Meio Ambiente, introduzindo a obrigatoriedade AAE de PPPs.

180 É importante mencionar que, na tentativa de impulsionar à expansão da AAE no Brasil, o Tribunal de Contas da União, por meio do Acórdão TCU nº 464/2004 – Plenário e outros que se seguiram (Acórdão nº 2164/2008 – Plenário e Acórdão nº 2293/2009 – Plenário), executou auditoria de natureza operacional com a finalidade e analisar a aplicabilidade da AAE pelo Governo Federal. O Acórdão recomenda a adoção da AAE na elaboração do Plano Plurianual e no planejamento de políticas, planos e programas setoriais.

181 Além disso, a AAE pode facilitar a integração de políticas, planos e programas dos diferentes ministérios ou secretarias – não raro formulados de maneira conflitante e implementados de forma fragmentada. Nesse sentido, a AAE possibilitaria o estudo da compatibilidade do PPP em análise com outros PPPs governamentais, a chamada articulação horizontal. Esta característica se soma à potencialidade de articulação vertical – de política a plano, de plano a programas e de programas a projetos -, uma das facetas do seu papel facilitador do licenciamento ambiental (SANCHEZ, 2008).

182 Por outro lado, vale destacar o Plano Amazônia Sustentável (PAS), lançado em **8 de maio** de **2008**, desenvolvido pelo **Governo Federal** em parceria com os **governadores** dos estados da **região**

amazônica (**Acre**, **Amapá**, **Amazonas**, **Maranhão**, **Mato Grosso**, **Pará**, **Rondônia**, **Roraima** e **Tocantins**). O PAS tem como objetivo definir as diretrizes para o desenvolvimento sustentável na **Amazônia** brasileira.

183 Para tentar mitigar o problema na articulação institucional e na integração dos planos do governo federal relacionados ao desenvolvimento sustentável, cabe mencionar a criação da Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE), órgão ligado à **Presidência da República**, pela Lei nº 11.754, de 23/07/2008.

184 Compete ao Ministro extraordinário de Assuntos Estratégicos promover o planejamento nacional de longo prazo, discutir as opções estratégicas do país e articular com o governo e a sociedade a formulação da estratégia nacional e das ações de desenvolvimento nacional de longo prazo. A SAE é organizada em duas Subsecretarias: a Subsecretaria de Desenvolvimento Sustentável e a de Ações Estratégicas. A coordenação do Conselho Gestor do Plano Amazônia Sustentável ficará a cargo do Ministro extraordinário da **Secretaria de Assuntos Estratégicos**.

2.3 FRAGILIDADES NA GESTÃO AMBIENTAL PÚBLICA

2.3.1 Ordenamento Territorial

185 De acordo com o Ministério da Integração Nacional (2006), o ordenamento territorial é a regulação das ações que têm impacto na distribuição da população, das atividades produtivas, dos equipamentos e de suas tendências, assim como a delimitação de territórios de populações indígenas e tradicionais, e áreas de conservação no território nacional ou supranacional, segundo uma visão estratégica e mediante articulação institucional e negociação de múltiplos atores.

186 Na Amazônia Legal brasileira, a ausência de ordenamento territorial, associada à escassa presença do Estado na região, propicia o surgimento de uma série de conflitos sociais sobre os direitos de acesso à terra e aos recursos naturais. Em muitos casos, esses conflitos têm sido acompanhados por graves problemas ambientais, destacando-se o desmatamento acelerado, a proliferação de queimadas e incêndios florestais.

187 Uma das prioridades para o desenvolvimento regional sustentável da Amazônia é a consolidação e integração de políticas públicas referentes à destinação de espaços territoriais, especialmente nas terras públicas. Nesse sentido, o Plano Amazônia Sustentável, elaborado em 2008, enumera os principais problemas relacionados às limitações dos instrumentos de ordenamento e planejamento territorial, a seguir:

a) grilagem em terras públicas e outros atos ilegais de apropriação privada de bens públicos, tanto em áreas rurais como em urbanas;

b) conflitos socioambientais, que limitam os direitos territoriais e o acesso aos recursos naturais dos povos e comunidades tradicionais amazônicos;

c) dificuldade de ordenar a expansão das atividades agropecuárias nos ecossistemas considerados frágeis, como por exemplo, as várzeas;

d) necessidade de criação e implementação dos Distritos Florestais Sustentáveis (DFS);

e) dificuldade de integrar os diferentes instrumentos de ordenamento territorial e gestão ambiental, tais como zoneamento ecológico-econômico, criação de unidades de conservação, regularização de terras indígenas, concessão de florestas públicas, criação de assentamentos rurais, regularização fundiária, planos de gestão de recursos hídricos e concessão de direitos para atividades de mineração;

f) dificuldade de promover a elaboração e implementação de acordos sociais relativos ao manejo de recursos pesqueiros, à proteção e recuperação de matas ciliares, à gestão de recursos hídricos e à prevenção e controle do fogo e de incêndios florestais;

g) ordenamento e regularização ambiental da mineração e das atividades garimpeiras;

h) necessidade de compartilhamento dos sistemas georreferenciados de informação, que possibilitando o intercâmbio entre instituições públicas, como também o acesso democrático a dados relevantes para a sociedade em geral.

2.3.2 Assentamentos rurais e regularização fundiária

188 A sustentabilidade do desenvolvimento rural depende da regularização fundiária das terras públicas da Amazônia e da consolidação dos assentamentos rurais de reforma agrária adequados à diversidade sociocultural, econômica e ambiental da região.

189 De acordo com a Assessoria Especial do MDA, durante entrevista, os posseiros que fazem uso de terras públicas tendem a usar o fogo até o esgotamento da área por falta de regularização fundiária. Quando isso ocorre, eles passam a ocupar novas terras devido, sobretudo, à ausência de fiscalização do Estado. A facilidade encontrada para ocupação de terras públicas pode ter relação com a ocorrência de queimadas e incêndios florestais.

190 Ademais, a ausência de regularização fundiária dificulta o acesso ao crédito rural pelo produtor e às autorizações de queima controlada; estimulando, assim, o mau uso do solo e dos recursos naturais da propriedade rural.

191 Desse modo, o PAS estabelece os principais desafios do governo em relação ao tema:

a) implantar assentamentos rurais em bases sustentáveis, tais como os Projetos de Desenvolvimento Sustentável (PDS), Projetos de Assentamento Agroextrativista (PAE) e Projetos de Assentamento Florestal (PAF), e consolidar os instrumentos de planejamento, criação, seleção de beneficiários e implantação dessas novas modalidades de assentamento rural;

b) priorizar, para a criação de novos projetos de assentamento rural, as áreas com solos adequados, com disponibilidade de recursos hídricos e com boas condições de acessibilidade aos mercados consumidores;

c) aprimorar os procedimentos de licenciamento ambiental dos assentamentos rurais, de elaboração de Plano de Desenvolvimento do Assentamento (PDA) e dos planos comunitários de manejo em áreas de reserva florestal coletiva;

d) melhorar a infraestrutura dos projetos de assentamentos já existentes na região e promover a sua adequação à legislação ambiental;

e) promover o processo de regularização fundiária na Amazônia, prioritariamente, em posses localizadas em terras públicas, de até 4 módulos fiscais (ca. 500 hectares), e nas áreas contíguas às unidades de conservação, às terras indígenas e de quilombolas, e às propriedades tituladas de agricultores familiares, em situações de risco.

2.3.3 Terras Indígenas e Unidades de Conservação

192 Segundo a Coordenação Geral de Monitoramento de Terra – CGMT da Funai, no geral, todos os povos indígenas utilizam-se do fogo para limpeza da terra, entre outros usos, de acordo com a cultura de cada tribo. Muitos incêndios têm origem na perda de controle desses focos de queimadas. No entanto, a maioria dos focos de queimadas é oriunda de terras vizinhas que se expandem pelas áreas de preservação.

193 Ainda de acordo com a Funai, não há legislação que trate a questão das áreas de amortecimento em Terras Indígenas. Está em tramitação a Política Nacional de Gestão Ambiental de Terras Indígenas – PNGATI, que já passou por consulta pública e, atualmente, encontra-se aguardando pronunciamento da Casa Civil.

194 A Funai afirmou ainda que, no caso específico da Ilha do Bananal, que esse ano queimou aproximadamente 50%, contribuiu para a origem do incêndio florestal a recolocação do gado na reserva, devido à decisão da Procuradoria do Estado do Tocantins, que entendeu que o arrendamento dessas terras serviria de fonte de renda para os indígenas ali residentes.

195 Ademais, a relação entre ICMBio e Funai ainda é considerada crítica em relação à tomada de decisões conjuntas. Durante a entrevista, foi afirmado que a Funai não tem sido consultada antes da criação de Unidades de Conservação para avaliação da existência de tribos indígenas nas áreas. Essa forma de atuação do ICMBio tem contribuído para a ocorrência de sobreposição de UCs em TIs. A lei do SNUC prevê a criação de uma Comissão para resolver a questão da sobreposição. Porém, tal comissão ainda não foi instituída.

196 De outro modo, conforme comentários do ICMBio (Anexos, fl. 84), ‘atualmente, todos os processos de criação de unidade de conservação do ICMBio são submetidos à Funai para sua

manifestação, rito este incorporado tanto pelo ICMBio quanto pela Secretaria de Biodiversidades e Florestas – SBF/Ministério do Meio Ambiente – MMA há pelo menos 3 anos. A necessidade de manifestação da Funai tem sido um elemento pelo qual, na sua ausência, o processo não segue do MMA à Casa Civil da República.

197 Por sua vez, considerando os direitos constitucionais dos povos indígenas e as funções essenciais de seus territórios para a conservação ambiental, as Terras Indígenas (TIs) constituem uma parte integrante da estratégia de ordenamento territorial e gestão ambiental do país.

198 Em relação às UCs e TIs, os principais desafios identificados pelo PAS são:

a) regularizar as Terras Indígenas, com atenção especial para aquelas localizadas em áreas sob pressões de obras de infraestrutura, de movimentos demográficos e da expansão de atividades econômicas na fronteira amazônica;

b) promover a elaboração dos planos de gestão territorial das Terras Indígenas, com forte protagonismo das populações indígenas, visando a valorização cultural, a conservação dos recursos naturais e a melhoria na qualidade de vida das mesmas;

c) fortalecer a capacidade institucional da Funai e de organizações comunitárias indígenas para o exercício de suas respectivas funções na gestão das Terras Indígenas;

d) solucionar os conflitos devidos à sobreposição de unidades de conservação, terras indígenas e de quilombolas;

e) promover a consolidação e a expansão do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) na Amazônia, garantindo a representatividade e integridade dos ecossistemas, a oferta dos serviços ambientais e a qualidade de vida das populações tradicionais da região;

f) assegurar os recursos necessários às ações de regularização fundiária, demarcação, sinalização, elaboração e implementação de planos de manejo, aquisição de equipamentos, contratação de pessoal, e vigilância das unidades de conservação da Amazônia brasileira;

g) fortalecer os órgãos gestores das UCs e as instituições parceiras da sociedade civil, com atenção especial para a adequada capacitação de recursos humanos;

h) promover atividades educativas com as comunidades do entorno de unidades de conservação e envolver as comunidades do entorno das UCs nas estratégias de gestão dessas unidades, e dos mosaicos de áreas protegidas e dos corredores ecológicos que integrem;

i) priorizar, nas áreas ocupadas por populações extrativistas e ribeirinhas, a criação e implantação de Reservas Extrativistas (Resex) e Reservas de Desenvolvimento Sustentável (RDS) de forma articulada à implantação de modalidades alternativas de assentamento rural, como os Projetos de Assentamento Extrativista (PAE);

j) incluir, na implantação das Reservas Extrativistas, a efetivação de Conselhos Deliberativos, a implementação de Planos de Manejo, o fortalecimento da vigilância contra a exploração ilegal da madeira e demais recursos naturais, além do fortalecimento do apoio à estruturação de cadeias produtivas sustentáveis;

k) implantar mosaicos de áreas protegidas na Amazônia;

l) acelerar o ritmo de criação e implantação de estratégias como as dos projetos de corredores ecológicos, para integrar as diversas formas de conservação e proteção ambiental;

m) aumentar a colaboração com países vizinhos da bacia amazônica na implementação de mosaicos de áreas protegidas e corredores ecológicos em áreas fronteiriças.

199 No item 3.3 serão analisados os principais pontos críticos identificados nas Unidades de Conservação e em Terras Indígenas em relação às queimadas e incêndios florestais.

2.3.4 Monitoramento e controle ambiental insuficientes

200 Relacionam-se à elevada ocorrência de queimadas e incêndios florestais no Brasil as seguintes fragilidades no monitoramento e no controle ambiental: insuficiência de dados no monitoramento de áreas queimadas e ausência de licenciamento e de fiscalização ambiental.

201 De acordo com as entrevistas, em que pese os efeitos nocivos das queimadas e incêndios florestais, o INPE não quantifica a área queimada anualmente no Brasil. Estes dados não existem e

deverão começar a ser estimados em 2011, caso algumas iniciativas do INPE junto ao Ibama, ICMBio e MMA se concretizem.

202 Atualmente, ou se utiliza como proxy os dados de desmatamento do PRODES ou os dados de focos de calor do DETER. De qualquer forma, tais dados não permitem uma avaliação robusta da magnitude e da evolução do problema no tempo e no espaço por meio de séries históricas e mapas georreferenciados. Tal limitação também prejudica as estimativas oficiais de emissões de gases do efeito estufa, além de dificultar a avaliação da efetividade das políticas públicas relacionadas ao problema.

203 A ausência de monitoramento também cria a expectativa de impunidade dos usuários de fogo, pois não havendo identificação de onde ocorreu o fato e de quem provocou o incêndio, torna-se mais difícil a emissão do auto de infração.

204 Por sua vez, o processo de licenciamento da queima controlada ainda é extremamente precário e de difícil acesso à maioria dos produtores rurais no preparo da terra. A dificuldade de se obter a autorização de queima controlada advém da burocracia, da falta de regularização fundiária e da distância das OEMAs em relação à propriedade rural.

205 Portanto, o desenvolvimento regional em bases sustentáveis requer o aprimoramento dos instrumentos de monitoramento, licenciamento e fiscalização ambiental, envolvendo parcerias entre as três esferas de governo e a participação ativa da sociedade civil.

206 No que se refere aos instrumentos de monitoramento e controle ambiental, as necessidades detectadas pelo PAS são as seguintes:

a) monitorar a cobertura vegetal da Amazônia, com atenção especial para detecção de áreas críticas de expansão do desmatamento, de exploração madeireira ilegal, de abertura de estradas clandestinas e outros ilícitos, e disponibilizar, em tempo hábil, as informações para os órgãos de fiscalização ambiental;

b) ampliar o sistema de monitoramento hidrológico e meteorológico na Região Amazônica;

c) fortalecer o Sistema de Proteção da Amazônia (Sipam) no monitoramento do território, estimulando o engajamento de governos estaduais e municipais;

d) tornar públicas informações atualizadas do monitoramento ambiental;

e) identificar os passivos ambientais das propriedades rurais e fomentar a recuperação e manutenção de Reservas Legais (RL) e Áreas de Preservação Permanente (APP);

f) promover a recuperação das áreas degradadas na região, principalmente as APP e RL e otimizar o uso e a produção de áreas já desmatadas e subutilizadas;

g) compatibilizar e ampliar os sistemas de cadastro fundiário e de cadastro ambiental georreferenciados em propriedades rurais da região;

h) aprimorar os instrumentos de licenciamento do manejo florestal de produtos madeireiros e não madeireiros e articulá-los com as políticas de fomento a atividades produtivas sustentáveis;

i) aprimorar o quadro normativo e fortalecer as capacidades institucionais responsáveis pelo licenciamento ambiental de obras de infraestrutura, nos três níveis de governo, de forma articulada aos instrumentos de planejamento;

j) consolidar o quadro normativo referente ao acesso e à repartição de benefícios da utilização econômica da biodiversidade, respeitando os conhecimentos e os direitos das populações tradicionais;

k) intensificar as atividades de fiscalização integrada sobre o cumprimento da legislação ambiental, trabalhista e fundiária, por meio da cooperação entre órgãos federais, estaduais e afins;

l) fortalecer a capacidade investigativa de crimes ambientais pelas instituições parceiras (Ibama, Polícia Federal, polícias estaduais, ABIN, Ministério Público, entre outros);

m) integrar os sistemas informatizados de monitoramento, licenciamento e fiscalização ambiental;

n) integrar a fiscalização com campanhas educativas e outros incentivos à prevenção e recuperação de danos ambientais;

o) apoiar as atividades de vigilância e fiscalização de unidades de conservação e terras indígenas;

p) fortalecer as iniciativas de formação de Agentes Ambientais Voluntários e aumentar o engajamento responsável da sociedade civil local em atividades de monitoramento e fiscalização dos recursos naturais.

2.4 DIFICULDADE DE ACESSO À INFORMAÇÃO E AO CONHECIMENTO AMBIENTAL

207 Embora o uso do fogo na agricultura e na renovação de pastagem seja considerado uma prática antieconômica e antiecológica, porque reduz a produtividade do solo; permite a proliferação de espécies invasoras; aumenta a inflamabilidade da vegetação; produz grandes prejuízos em propriedades rurais e à saúde humana; altera o ciclo hidrológico da região; e acelera as mudanças climáticas, os produtores rurais ainda o utilizam de forma corriqueira, por se tratar de técnica de manejo de baixo custo no curto prazo e, sobretudo, pela ausência de informação e conhecimento sobre suas principais consequências.

208 Dessa forma, após as entrevistas com os gestores, um conjunto de sub-causas representativas da dificuldade de acesso à informação ambiental foi agregada à causa 'Informação e Conhecimento', a saber:

a) ausência de indicadores de gestão ambiental, tais quais: qualidade do ar e do solo, área queimada, índices de biodiversidade e capacidade de suporte por região (Figura 10 – Apêndice);

b) pesquisa e desenvolvimento tecnológico insuficiente sobre alternativas de uso do fogo;

c) falta de acesso do produtor à assistência técnica e à extensão rural, bem como à educação ambiental.

209 De acordo com o Ibama (2010), a dificuldade de acesso à informação pelo produtor rural cria um quadro de analfabetismo ambiental, cujas principais consequências são o uso contínuo do fogo em atividades agropecuárias e o aumento das queimadas no meio rural.

210 No TC 026.021/2009-9, que deu origem ao Acórdão nº 2671/2010 – TCU – Plenário, ficou evidenciado que a simples criação de linhas de crédito destinadas a práticas sustentáveis não tem o condão de, por si só, induzir a adoção dessas práticas, fazendo-se necessária a implementação de outras ações indutoras.

211 Nesse sentido, mostra-se fundamental o fortalecimento e a capacitação da assistência técnica e extensão rural (ATER), tendo em vista ter sido este o ponto mais enfatizado pelos gestores entrevistados como um dos principais meios capazes de promover alterações nas formas de produção da região, migrando para um modelo mais sustentável. Isso porque, conhecendo as peculiaridades da região e estando os técnicos de ATER, em direto e estreito contato com os produtores rurais, podem propor a essas novas formas de manejo da terra e de animais; apresentar novas culturas; instigar a melhor utilização dos recursos naturais; transferir inovações tecnológicas e, assim, intensificar e aumentar a produção, melhorando também as condições de vida dos produtores rurais.

212 Além disso, tais técnicos podem atuar de forma a trazer para a regularidade os produtores em situação de desconformidade com a legislação ambiental, tornando-os, inclusive, hábeis à obtenção de crédito rural. Podem, igualmente, apresentar as próprias linhas de crédito disponíveis aos agricultores e pecuaristas, e auxiliá-los na elaboração de projetos a serem financiados, assim como acompanhar sua execução, de modo a criar condições favoráveis ao sucesso do empreendimento e ao adimplemento dos beneficiários junto aos agentes financeiros.

213 A esse respeito, foi instituída a Política Nacional (PNATER) e o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária (PRONATER), por meio da Lei nº 12.188, de 11/1/2010, com o objetivo de aprimorar os serviços de assistência técnica oferecidos aos produtores rurais indicados. A PNATER tem por princípios, entre outros, o desenvolvimento rural sustentável, compatível com a utilização adequada dos recursos naturais e com a preservação do meio ambiente e a adoção dos princípios da agricultura de base ecológica como enfoque preferencial para o desenvolvimento de sistemas de produção sustentáveis.

214 Da mesma forma, o Programa de Desenvolvimento Sustentável da Unidade de Produção Familiar – Pronaf Sustentável, instituído pelo Decreto nº 6.882, de 12/6/2009 e coordenado pelo MDA, tem por objetivo planejar, orientar, coordenar e monitorar a implantação dos financiamentos de agricultores familiares e assentados da reforma agrária, com enfoque sistêmico, no âmbito das modalidades de crédito rural do Pronaf.

215 Nesse sentido, o Pronaf Sustentável não é uma linha de crédito, mas uma metodologia para utilizar as já existentes, tendo como um dos principais avanços o apoio da assistência técnica e extensão rural às suas ações, que compreenderá o diagnóstico e o planejamento da propriedade como um todo, e não só de uma cultura, de forma a aumentar as chances de sucesso dos empreendimentos.

216 Entre os princípios e diretrizes do Pronaf Sustentável, pode-se citar a melhoria da qualidade das ações e políticas de apoio ao desenvolvimento rural e à agricultura familiar e assentados da reforma agrária, a diversificação produtiva e agregação de valor, com enfoque sistêmico, e o aumento da produção e da produtividade das unidades da agricultura familiar e dos assentamentos da reforma agrária.

217 Entretanto, de acordo com o MDA, o Pronaf Sustentável não atua diretamente de modo a proibir o uso do fogo na agricultura e na pecuária.

2.5 CAUSAS CULTURAIS E INTENCIONAIS

218 De acordo com o Ibama (2009), entre os incêndios por ação de atividades humanas, a queima para a renovação de pastagens é a mais frequente das prováveis causas, com 23% do total de ocorrências em 2005, 40% em 2006, 38% em 2007 e 46% em 2008. A repressão a essas atividades, muitas vezes, é feita por meio de acordos com cooperativas de pecuaristas e comunidades locais. Por outras vezes, apenas ações de fiscalização integradas entre o Ibama e outras instituições, como a Polícia Militar Ambiental e a Polícia Federal, surtem o efeito desejado.

219 Os incêndios causados por vandalismo em suas várias formas (por ação de transeuntes, piromaníacos, crianças etc.) representaram 54% das ocorrências em 2005, 22% em 2006, 38% em 2007 e 31% em 2008 (IBAMA, 2009).

220 É importante ressaltar que muitos desses casos podem ser indicadores de conflito entre os moradores da região e as atividades de fiscalização da unidade de conservação. Segundo a equipe das UCs, os conflitos se originam basicamente de dois fatores: divergências quanto ao valor ou pela morosidade do processo de indenização de antigos proprietários, ou impedimento de antigas atividades econômicas.

221 O uso de velas em rituais religiosos, os fogos de artifícios e balões em comemorações festivas e a queima de lixo e restos culturais em propriedades urbanas e rurais também foram citadas como importantes causas das queimadas e incêndios florestais no país.

222 Por outro lado, é possível inferir que o acesso à informação e ao conhecimento ambiental poderia mitigar as causas acidentais e culturais identificadas nesse trabalho, ajudando a prevenir a ocorrência de queimadas e incêndios florestais no Brasil.

3 ATUAÇÃO DO GOVERNO FEDERAL NA PREVENÇÃO E COMBATE ÀS QUEIMADAS E INCÊNDIOS FLORESTAIS

223 O objetivo desta questão é apresentar de que forma está estruturado o arranjo institucional brasileiro para tratar das queimadas e incêndios florestais no Brasil, apontando as competências de cada um dos órgãos envolvidos, bem assim, verificar o nível de articulação observado entre esses atores, com vistas a avaliar até que ponto a ordenação desse arranjo reflete nos resultados observados na prevenção, monitoramento e combate aos incêndios florestais no país.

224 Dessa maneira propôs-se avaliar se existem problemas de articulação entre órgãos e entidades governamentais de modo a comprometer a eficácia da prevenção, monitoramento e combate às queimadas e incêndios no Brasil; se os papéis dos órgãos envolvidos foram definidos de forma clara, com vistas a assegurar que os esforços não sejam conflitantes ou não ocorram sobreposições de ações; e, ainda, se existem boas práticas no sistema brasileiro e/ou em outros países que podem contribuir para a melhoria da atuação dos atores envolvidos na prevenção, monitoramento e combate às queimadas e incêndios florestais.

3.1 ASPECTOS QUE REPRESENTAM RISCOS

3.1.1 A articulação entre órgãos e entidades governamentais mostra-se deficiente e pode comprometer a eficácia na prevenção, monitoramento e combate às queimadas e incêndios no Brasil.

225 Durante as entrevistas realizadas, evidenciou-se que são divergentes as colocações dos atores a respeito da articulação entre os órgãos e entidades governamentais, que têm entre suas competências a prevenção, o monitoramento e o combate às queimadas e incêndios no Brasil.

226 De acordo com a equipe do Prevfogo, no Ibama, o relacionamento da área técnica nos diversos órgão envolvidos com a questão das queimadas e incêndios florestais é muito bom, e não haveria qualquer atrito no desenvolvimento dos trabalhos, principalmente porque esses gestores geralmente têm

muito interesse no tema e tratam da questão até de forma emocional. Destacam, entretanto, que não se pode dizer o mesmo quando as decisões envolvem o nível gerencial que, muitas vezes, por motivações políticas, os interesses nem sempre são convergentes.

227 Na visão da equipe do Prevfogo, não se identificam conflitos de esforços, até porque também não existe regulamentação distribuindo as responsabilidades entre os diversos atores. Foi informado que as ações interinstitucionais vêm sendo desenvolvidas no âmbito do Centro Integrado Multiagências de Coordenação Operacional – CIMAN, unidade instalada para propiciar a atuação em parceria de órgão federais com os estados.

228 O CIMAN surgiu como proposta do Workshop realizado em 2008, no qual participaram técnicos do Ibama, MMA, MDA, MAPA e representante do Serviço Florestal Americano e, atualmente, conta com representantes do Ministério do Meio Ambiente, Corpo de Bombeiros, Defesa Civil, Ibama, Prevfogo e ICMBio.

229 No entanto, a carência na articulação foi exaltada em relatório da Unidade, em 2008, que destacou:

'O Prevfogo reconhece a necessidade de uma melhor coordenação entre todos os participantes para que se possa obter um programa nacional de real sucesso, e identificou a falta de uma terminologia comum, nomenclatura de recursos, treinamento comum, comunicação comum e planejamentos de pré-combate como barreiras para este objetivo' (IBAMA, 2008).

230 Nesse mesmo Relatório, os técnicos ressaltam também a possibilidade de perda de recursos em decorrência da desarticulação observada entre os diversos órgãos envolvidos nas ações de prevenção e combate aos incêndios florestais, ao destacar:

'À equipe do serviço florestal foi dada a oportunidade de ouvir uma variedade de apresentações de agencias envolvidas na prevenção, educação ambiental, e extensão rural nos níveis federal, estadual e local. Cada um desses programas tem seus méritos, mas na arena de supressão/combate de incêndios, há uma clara falta de sinergia entre eles, o que cria ineficiências e perda de tempo, dinheiro e capital humano' (IBAMA, 2008).

231 Os gestores do Ibama ressaltaram a demora ainda observada no tempo de resposta de outros órgãos, quando se faz necessário contar com a colaboração de outro ator para atuação no combate a incêndio, citando como exemplo o Exército, cujo lapso de tempo para se concretizar a participação nas operações pode durar, em média, 15 dias. Tal demora, considerando-se a velocidade em que um incêndio se alastra, pode resultar na perda de controle para o combate, devido ao tempo decorrido entre a ocorrência do foco e o momento da atuação.

232 Afirmam que o maior motivo dos entraves verificados atualmente no trato da questão das queimadas e dos incêndios florestais no Brasil está intimamente relacionado à ausência de uma política nacional de prevenção e combate às queimadas e incêndios florestais no país, o que desfavorece uma atuação articulada entre as diversas instituições governamentais no âmbito dos ministérios envolvidos, bem assim, no que se refere às ações que exigem a participação conjunta da União, estados e municípios.

233 O Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA compartilha com esse entendimento de que há uma carência regulatória nesse setor e atribui essa lacuna ao fato de que as queimadas e incêndios florestais ainda não são enfocados como um problema no País, mesmo já sendo conhecidos os impactos negativos que se observam na saúde, ocasionando, especialmente, o crescimento de problemas respiratórios na população, além de contribuir para o desmatamento e para o aumento das emissões de gases de efeito estufa.

234 O gestor do MDA destacou que, por ser o uso do fogo uma técnica considerada relativamente barata, ainda é muito utilizada na agropecuária, em especial na renovação de pastagens. Ressalta que essa postura poderia ser modificada se houvessem políticas públicas que intensificassem as ações de conscientização dos efeitos negativos do fogo para a humanidade e para o meio ambiente, uma vez que essa prática empobrece o solo, reduzindo a produtividade e alterando as características do bioma, aumentando a vulnerabilidade ao aparecimento de erosões, entre outros problemas.

235 De acordo com o MDA, não se identificam entraves por parte do Ministério para atuação conjunta com os demais atores envolvidos na temática das queimadas e incêndios florestais. Afirma, apesar disso, que ainda são incipientes as ações empreendidas nesse sentido.

236 Por sua vez, o ICMBio destacou que a falta de definição clara dos limites de atuação de cada órgão prejudica a identificação de uma coordenação das ações, o que impactaria negativamente a eficácia da atuação, uma vez que propicia retardos na tomada de decisão, até que se defina quando e quem deve agir em determinada situação (Figura 9 – Apêndice)

237 O ICMBio ressaltou que, historicamente, sempre houve conflito na área de combate e ainda há dificuldade de se operar em ações em que envolva a participação de órgãos federal, estadual e municipal, principalmente porque não há regulamentação de hierarquia na atuação, o que prejudica a agilidade na execução das atividades, em especial, em situações emergenciais em que o tempo de resposta influencia decisivamente no resultado.

238 Por outro lado, o início das atividades do Pronafogo introduziu a metodologia do Sistema de Comando de Incidentes – SCI, que se encontra em fase de implementação. O SCI pode atenuar as dificuldades operacionais das ações conjuntas entre órgãos e entidades do governo federal, estadual e municipal e representa uma oportunidade de melhoria em relação ao tema das queimadas e incêndios florestais.

239 Quanto ao relacionamento dos órgãos ambientais com a Funai, a equipe da Coordenação Geral de Monitoramento de Terras da Funai afirmou que inexiste mecanismo de interlocução para atuação conjunta com os demais atores. Destacou a ausência de iniciativas provocando a participação da Funai nas tomadas de decisão por parte dos diversos órgãos que atuam nas questões ambientais, acrescentando ser ainda considerada crítica a relação entre ICMBio e Funai no que se refere à tomada de decisões conjuntas.

240 Pode-se apontar como um dos reflexos desse ruído na comunicação, destacado pela Funai, o alto índice de sobreposições de Unidades de Conservação sobre Terras Indígenas. Essa sobreposição de terras protegidas foi objeto de estudo realizado pelo Instituto Socioambiental – ISA, em 2005, dando conta de que, naquela época, existiam, no Brasil, 55 casos de sobreposição de UCs e TIs, somando quase 13 milhões de hectares sobrepostos (conforme notícia veiculada em: **http://www.socioambiental.org/nsa/detalhe?id=1931**. Acesso em 9/12/2010. 13:15).

241 Essa constatação confirma a queixa apresentada pela Funai de que a Fundação só toma conhecimento da criação de UC depois de concluso o procedimento, ao passo em que se houvesse um procedimento de consulta anterior à Fundação para avaliação da existência de tribos indígenas na área em questão, poderia evitar a demarcação de UC sobrepondo terra indígena e, consequentemente, evitando conflitos posteriores entre os índios e o governo para o controle nessas regiões.

242 Os representantes da Funai entendem que a questão indígena é quase sempre desconsiderada no âmbito dos demais órgãos envolvidos com as questões ambientais e que, por isso, verifica-se a carência de qualquer estrutura dentro do organograma desses órgãos que contemple a temática indígena. Dessa forma, cria-se um descompasso entre a Funai e os demais atores da gestão ambiental pública.

243 A Funai afirmou ainda que suas solicitações feitas aos demais atores não têm sido bem sucedidas e que o alcance de resultados, na maioria das vezes, tem dependido de intervenção de sua Presidência junto à direção máxima de outras instituições governamentais.

244 Essa falta de articulação das políticas interministeriais também foi apontada pelo gestor do Pronafogo, que afirmou enfrentar dificuldades para obtenção de apoio de outras instituições governamentais nas operações realizadas no âmbito do programa e que o suporte só é obtido com rapidez quando é decretada situação de emergência e/ou calamidade pública.

245 Por sua vez, o ICMBio informou, por meio de seus comentários (Anexos, fl. 84), que, desde dezembro de 2009, passou a contar com uma coordenação voltada para a temática de conflitos de sobreposição territorial entre UCs e TIs, vinculada ao Macroprocesso Gestão Socioambiental (Coordenação de Gestão de Conflitos), buscando construir um diálogo efetivo e permanente com as instituições governamentais.

246 Em suma, não se pode negar que os avanços obtidos no combate ao desmatamento na Amazônia decorrem, em grande parte, de um processo de conscientização por parte da sociedade a respeito da importância desse bioma para o Brasil e para o mundo. E isso vem sendo conquistado devido às articulações envolvendo os diversos setores da sociedade com ações que abarcam desde campanhas publicitárias até incentivos públicos e privados direcionados a preservação da Amazônia.

247 Postura semelhante precisa ser alcançada em relação aos incêndios florestais no país, pois o alcance da eficácia nas ações de prevenção, fiscalização e controle das queimadas e combate aos incêndios florestais no país exige a integração dos órgãos e entidades das diferentes esferas de governo e da sociedade.

248 Para isso, faz-se necessário incluir entre as políticas implementadas para o setor o uso de instrumentos econômicos, inclusive com restrição de financiamentos para atividades que adotam práticas que possam induzir a ocorrência de incêndios, incentivando àquelas que, pelo uso de técnicas alternativas ao fogo, propiciam a redução das queimadas e incêndios florestais.

249 É essencial, ainda, investir em educação ambiental, com vistas a impulsionar mudanças de comportamento da população em geral, estimulando a adoção de atitudes preventivas que contribuam para minimizar a ocorrência de incêndios florestais.

Causas

250 Tendo em vista que, no âmbito federal, a atuação nesse setor está a cargo de mais de um Ministério, considera-se como possível causa dessa ação desarticulada a ausência da intervenção da Casa Civil nesse processo, órgão a quem cabe assistir direta e imediatamente ao Presidente da República no desempenho de suas atribuições, especialmente na coordenação e na integração das ações do Governo, de acordo com as determinações previstas na Lei nº 10.683/2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios.

Efeitos

251 A ação desarticulada invariavelmente favorece a duplicação de esforços e dispêndios, que além de caracterizar prejuízos aos cofres públicos prejudica a efetividade da atuação dos órgãos envolvidos devido à possibilidade de ocorrência de conflitos entre as políticas adotadas.

Mecanismos de Controle

252 Com base nas determinações constantes da Lei nº 10.683/2003, vê-se como mecanismo de controle para a ocorrência de ações desarticuladas entre os órgãos da administração pública federal a influência da Casa Civil, mediante ações interventivas a fim de promover a conjugação de esforços entre eles.

Boas Práticas

253 Apesar de ainda incipiente a atuação, pode-se citar como exemplo de boa prática o modelo de organização adotado no projeto piloto do Centro Integrado Multiagências de Coordenação Operacional – CIMAN, unidade que teve origem em encaminhamentos propostos em Workshop, realizado em 2008, que contou com a participação de técnicos do Ibama, MMA, MDA, MAPA e representante dos EUA.

254 Trata-se de uma forma de gestão inspirado em modelo de Sistema adotado nos EUA, em que se estimula a atuação conjunta do Governo do Estado, por meio do órgão ambiental estadual, do Corpo de Bombeiros Militar, do Governo Federal, por meio do Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (Ibama/Prevfogo) e do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio).

255 Nos EUA, o National Interagency Fire Center (NIFC) em Boise, Idaho, conta com uma instalação física que abriga o Centro de Coordenação Nacional Interagências (NICC) e a Agência Nacional de Multi-Grupo de Coordenação (NMAC ou MAC). Esse Centro propicia um trabalho em estreita colaboração entre os membros e é um braço do Corpo de Bombeiros Nacional e do Conselho de Aviação Executiva (NFAEB), que fornece orientação unificada para as agências que tratam das questões relacionadas ao fogo nos Estados Unidos (conforme informações constantes no endereço: **http://en.wikipedia.org/wiki/National_Interagency_Fire_Center**).

256 Tal Centro tem a missão de coordenar o conjunto dos recursos destinados ao combate a incêndios florestais nos Estados Unidos. Embora o NIFC tenha sido criado para gerenciar os recursos de

combate a incêndios, atualmente, o Centro oferece suporte em resposta a outras emergências, a exemplo de enchentes, furacões e terremotos para todo o país, fortalecendo o nível de preparação nacional ante a ocorrência de incidentes.

257 Seguindo esse modelo, o CIMAN tem por objetivo promover, em uma sala de situação, o compartilhamento de informações e ações, bem assim, a junção de esforços entre os diversos atores envolvidos com a problemática das queimadas e incêndios, de acordo com as competências e particularidades de cada órgão, com vistas a dar maior agilidade e eficiência às ações desempenhadas nesse setor. O CIMAN é apontado como meio de lograr a otimização dos escassos recursos de que dispõem os gestores para enfrentarem o desafio de proteger e gerir adequadamente a biodiversidade brasileira.

258 Para isso, tem se adotado como ferramenta organizacional de gestão de desastres o Sistema de Comando de Incidente – SCI, modelo Norte Americano de gerenciamento desenvolvido para comando, controle e coordenação em resposta a uma situação de emergência, tendo como objetivo a padronização de procedimentos e definição de estrutura organizacional dos órgãos envolvidos, com vistas a facilitar o comando unificado, otimizando o emprego dos recursos disponíveis.

259 De acordo com o gestor do Pronafogo, a cada reunião, é elaborado um Plano de Ação Integrada – PAI, que contém, entre outras diretrizes, os objetivos específicos para o período operacional, apontando as atividades demandadas para cada instituição envolvida, bem assim, as ações já executadas.

260 Conforme Relatório Final da Operação Roraima Verde, o comando unificado através do CIMAN, com o emprego do SCI, foi um dos fatores de sucesso da operação, por proporcionar a integração dos órgãos envolvidos, otimizando o emprego dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis, com uma consequente redução dos custos operacionais.

261 Os gestores afirmam que essa união de esforços entre os órgãos envolvidos propiciou a realização de um grande número de ações, tanto preventivas como de combate, demonstrando a importância dessa atuação integrada, ante os resultados satisfatórios obtidos no combate a incêndios naquele Estado. No Apêndice são apresentadas tabelas que mostram uma síntese dos resultados alcançados e os dispêndios realizados, conforme constante do mencionado relatório.

262 Apesar do aparente sucesso demonstrado para esse modelo de gestão, conforme destacado para o caso dos EUA, aqui no Brasil, o CIMAN ainda não foi institucionalizado e as Salas de Situação até então instaladas foram providas de maneira informal, por meio de acordo de cavalheiros, por iniciativa do gestor do Pronafogo, impulsionando as negociações entre os atores envolvidos, conforme depoimento do próprio gestor no MMA.

263 Levando em conta que tal modelo apresenta possibilidades de ganhos na atuação dos órgãos encarregados do combate às queimadas e incêndios florestais, favorecendo a cooperação de recursos, geralmente escassos em nível individualizado, entendemos que o fortalecimento dessa estrutura, normalizando sua implementação para torná-la permanente, representará um avanço no arcabouço institucional responsável pela prevenção, monitoramento e combate às queimadas e incêndios florestais.

264 Nesse sentido, a institucionalização do CIMAN poderá contribuir para obstar a ocorrência de duplicação de esforços, além de propiciar maior rapidez na tomada de decisão, reduzindo o tempo de resposta, favorecendo, consequentemente, maior eficácia na atuação dos agentes responsáveis pelo combate aos incêndios e queimadas, uma vez que tal modelo prevê a assinatura de protocolo onde se estabelecem as responsabilidades de cada ator, ademais de designar um coordenador das operações, o que minimizaria os conflitos de gestão apontados pelos gestores nas tomadas de decisão em situações de conflito.

265 Nesse cenário, apresenta-se como oportunidade de melhoria nesse processo a institucionalização do Centro Integrado Multiagências de Coordenação Operacional – CIMAN, estrutura de gestão que tem como proposta contribuir para minimizar os efeitos da indefinição de competências, uma vez que tal modelo prevê a assinatura de protocolo, onde se estabelecem as responsabilidades de cada ator.

Proposta

266 Diante disso, tendo em vista as atribuições da Casa Civil estipuladas na Lei 10.683/2003, propõe-se seja recomendado à Casa Civil da Presidência da República que avalie a conveniência e oportunidade de:

a. atuar junto aos órgãos envolvidos na temática das queimadas e incêndios florestais com vistas a propiciar a implementação do Centro Integrado Multiagências de Coordenação Operacional – CIMAN, para atuação em caráter permanente ou de estrutura de gerenciamento de incidentes semelhante, tendo em vista que tal unidade possibilitará a disponibilização de um efetivo capacitado e equipado para a realização de trabalhos preventivos de forma contínua e articulada, visando minimizar os riscos de desastres no país, em especial, no que se refere aos incêndios florestais, fenômeno que tem provocado grandes perdas de biodiversidade ao longo de décadas no Brasil;

b. estimular a inclusão de instrumentos econômicos nas políticas implementadas para o setor, inclusive com restrição de financiamentos para atividades que adotam práticas que possam induzir a ocorrência de incêndios, incentivando àquelas que, pelo uso de técnicas alternativas ao fogo, propiciam a redução das queimadas e incêndios florestais.

Benefícios Esperados

267 Melhoria na atuação dos órgãos envolvidos na questão das queimadas e incêndios florestais, mediante a atuação conjugada entre os diversos atores, propiciando o alcance de economia nos recursos empregados e efetividade das políticas públicas adotadas para o setor, refletindo na redução da ocorrência de incêndios florestais no País.

3.1.2 Indefinição dos papéis e responsabilidades dos órgãos envolvidos com a problemática das queimadas e incêndios florestais prejudica a eficácia na atuação do governo federal.

268 Apesar do arcabouço normativo existente no Brasil que regulamenta as intervenções do homem no meio ambiente, no que se refere à definição de responsabilidades para atuação compartilhada dentro do Sisnama, ainda são grandes as lacunas legais e esse fato ganha relevância quando se trata da questão do combate aos incêndios florestais, conforme depoimento dos atores entrevistados durante a auditoria.

269 De acordo com determinação prevista no art. 23 da Constituição Federal, é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios proteger o meio ambiente, combatendo a poluição em qualquer de suas formas e preservar as florestas, a fauna e a flora.

270 Entretanto, essa imposição de responsabilidades a todos os entes da federação não tem sido suficiente para impulsionar as ações de proteção ao meio ambiente por parte de todas as esferas administrativas e, de acordo com as entrevistas no Prevfogo, ICMBio e Pronafogo, a atuação governamental tem se limitado aos órgãos ambientais federais, com pouca participação dos órgãos ambientais estaduais. Tal conjuntura, no entanto, deveria ser oposta uma vez que o agente estadual e o municipal estão fisicamente mais próximos dos locais onde ocorrem os incêndios, o que certamente favorece um atendimento mais ágil.

271 Tal postura tem sobrecarregado os agentes federais, que invariavelmente não dispõem de estrutura organizacional nem de recursos suficientes para atender as demandas que se apresentam em todas as regiões do país, principalmente pela amplitude continental característica do Brasil e, em especial, frente á premente necessidade de proteção da rica biodiversidade de que dispõe.

272 A Política Nacional do Meio Ambiente estabeleceu o Sistema Nacional do Meio Ambiente – Sisnama, que se constitui dos órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público, como responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental. Essa mesma Lei define que caberá ao Ibama executar e fazer executar, como órgão federal, a política e diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente.

273 Como se observa, o normativo, apesar de atribuir responsabilidade a todos os entes federativos, não deixa claras as competências de cada um deles. Essa indefinição das responsabilidades dos atores vai refletir também no planejamento dos órgãos envolvidos, que tenderão a deixar de considerar a definição de metas a serem atingidas a respeito da temática dos incêndios florestais, até por desconhecimento de quais ações deveriam ser planejadas. O resultado disso é a impossibilidade de se exigir que metas sejam atingidas, se os executores não têm conhecimento dos limites de suas competências e quais ações lhes cabem impulsionar.

274 É insuficiente a lei determinar que é responsabilidade de todos a proteção ao meio ambiente. Essa amplitude atinge o caso específico dos incêndios florestais, já que não há legislação definindo competências para atuar no caso do fogo e o fato tem sido tratado dentro do tema da proteção ao meio ambiente.

275 Convém mencionar que o governo federal editou, em 2006, o Decreto 5.758/2006, que aprovou o Plano Nacional de Áreas Protegidas – PNAP, sob o intento de ampliar, organizar e integrar as capacidades e os recursos do governo e da sociedade destinados à gestão das áreas protegidas nacionais.

276 O PNAP institui princípios, diretrizes, objetivos e estratégias a serem adotados na gestão das áreas de preservação e apresenta, entre as estratégias, a compatibilização dos programas de fomento e desenvolvimento nas três esferas de governo em relação a essa Política.

277 Nesse sentido, o PNAP traz entre os objetivos específicos: 'minimizar ou evitar os efeitos negativos de atividades impactantes sobre as UC e suas zonas de amortecimento; elaborar e implantar instrumentos que contribuam com o cumprimento dos objetivos das UC e o ordenamento territorial; reduzir a incidência de incêndios em UC, suas zonas de amortecimento e entorno'.

278 No entanto, apesar de representar um importante instrumento normativo para propiciar a integração das capacidades e dos recursos dos governos nos três níveis administrativos, tal normativo também não estabelece o nível de atuação de cada um deles, até por se tratar de regras gerais.

279 Levando em conta que a conduta do administrador público deve ser sempre norteada pela lei, o que o impede de extrapolar as determinações regulamentares na sua atuação, a ausência de lei tende a prejudicar, senão obstar, o exercício de atividades que não estejam legalmente previstas.

280 De acordo com os gestores entrevistados, a ausência de determinação específica de quem deve atuar em cada caso, tem interferido na tomada de decisão frente à ocorrência de incidentes e, às vezes, tem gerado conflitos de egos, trazendo como consequência a perda da oportunidade na atuação, o que geralmente contribui para o agravamento do problema devido à atuação tardia.

Causas

281 Pode-se apontar como uma das prováveis causas para a situação constatada, a ausência de regulamentação que defina as responsabilidades dos diversos atores envolvidos com a temática das queimadas e incêndios florestais, uma vez que a legislação correlata traça competências gerais dos principais órgãos responsáveis em âmbito federal e, mesmo assim, sem definição clara dos limites de atuação de cada um deles. Além disso, ante a previsão constitucional determinando aos estados e municípios o dever de atuar nas ações de preservação ambiental, a carência de normas especificando o papel dos órgãos ambientais regionais, também desponta como possível causa no desenho do cenário apresentado.

Efeitos

282 A indefinição de competências dos agentes propicia a inércia e delonga na tomada de decisão. Isso porque, em uma situação em que todos os órgãos envolvidos têm a mesma responsabilidade de ação, pode ocorrer que todos entendam desnecessária a adoção de qualquer medida em dado momento, trazendo como consequência dessa inação o agravamento da situação e, muitas vezes, a perda do controle, resultando em grandes prejuízos. No caso específico de incêndios, a ocorrência de tal situação, invariavelmente, resulta em grandes perdas ao meio ambiente e aos cofres públicos, levando em conta a perda de biodiversidade e os dispêndios realizados em ações emergenciais de combate aos incêndios e nas demandas geradas à saúde publica em decorrência dos efeitos desses eventos.

Mecanismos de Controle

283 Tendo em vista a multiplicidade de atores que têm o dever de ação na prevenção e combate às queimadas e aos incêndios florestais no Brasil, apresenta-se como mecanismo de controle para os entraves que se mostram ante a indefinição de papeis, buscar formas de atuação conjunta, onde se definam os papeis e responsabilidades de cada ator, a exemplo do modelo de gestão adotado no âmbito do CIMAN.

Boas Práticas

284 Considerando que o modelo de gestão adotado no CIMAN pode contribuir para minimizar os efeitos gerados pela ausência de regulamentação definindo as competências específicas dos atores

envolvidos na problemática das queimadas e incêndios florestais, a implementação de uma unidade de gerenciamento de incidentes nesses moldes pode contribuir para suprir essa carência.

Proposta

285 Dessa maneira, entendemos conveniente propor que seja recomendado ao Ministério do Meio Ambiente e Ministério da Integração Nacional que avaliem a oportunidade e a viabilidade de implementar o Centro Integrado Multiagências de Coordenação Operacional – CIMAN, para atuação em caráter permanente ou de estrutura de gerenciamento de incidentes semelhante, tendo em vista que tal unidade possibilitará a disponibilização de um efetivo capacitado e equipado para a realização de trabalhos preventivos de forma contínua, visando minimizar os riscos de desastres no país, em especial, no que se refere aos incêndios florestais, fenômeno que tem provocado grande perda de biodiversidade ao longo de décadas no Brasil.

Benefícios Esperados

286 Maior rapidez na tomada de decisão, reduzindo o tempo de resposta e otimizando os escassos recursos de que dispõem os gestores para enfrentarem o desafio de proteger e gerir adequadamente a biodiversidade brasileira, contribuindo, consequentemente, para maior eficácia na atuação dos agentes responsáveis pelo combate às queimadas e aos incêndios florestais no Brasil.

4 PRINCIPAIS VUNERABILIDADES NAS UCs FEDERAIS EM RELAÇÃO ÀS QUEIMADAS E INCÊNDIOS FLORESTAIS

4.1 ELEVADA OCORRÊNCIA DE QUEIMADAS E INCÊNDIOS FLORESTAIS DE ALTO IMPACTO ÀS UCs.

287 Segundo dados do Prevfogo, entre janeiro e setembro de 2010, foram identificados focos de calor em 27% das Terras Indígenas; 11% das áreas de assentamento do Incra; 40,4% das UCs de Uso Sustentável e 44,6% das UCs de Proteção Integral.

288 De acordo com o ICMBio, somente no ano de 2010, os incêndios florestais destruíram 28% do total de UCs Federal no bioma Cerrado, o que corresponde a 1.466.430,91 ha de áreas queimadas. Em algumas UCs o problema foi mais grave. O Parque Nacional das Emas queimou 88,64%, o Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros 68,19% e o Parque Nacional do Araguaia 49,96%.

289 Conforme ilustrado na Tabela 2, abaixo, a situação de várias UCs é crítica em relação às queimadas e incêndios florestais. A alta frequência e a grande magnitude dos incêndios nas UCs superam a capacidade de recuperação desses ambientes frente ao impacto do fogo, inclusive no bioma cerrado, que costuma apresentar uma grande capacidade de resiliência após uma queimada. Tal impacto modifica os processos ecológicos, gerando prejuízos à biodiversidade e aos demais recursos naturais da UC.

Tabela 2 – Frequência e magnitude dos incêndios florestais em UCs.

Unidade de Conservação	**Área UC (ha)**	**Ano**					
		2010	**2009**	**2008**	**2007**	**2006**	**2005**
		% da UC	**% da UC**	**% da UC**	**% da UC**	**% da UC**	**% da UC**
PARNA do Araguaia	555.517,00	48,87	1,7	18	56,4	7	47,2
PARNA das Nascentes do Rio Parnaíba	724.324,00	33,27	6,37	11,43	35,9	17,45	24,65
ESEC Serra Geral do Tocantins	708.212,00	43,1	16,12	14,83	39,8		
APA dos Meandros do Rio Araguaia	359.190,11	35,9					
PARNA das Emas	132.642,00	88,64	8	4	18,5	19	33
PARNA da Serra da Canastra	197.809,00	41,92					
ESEC de Uruçuí-Uma	137.148,00	49,96					
PARNA Grande Sertão Veredas	230.853,00	27,05	0,91	4,19	32,51	0,54	0,78
PARNA da Chapada das Mesas	159.951,00	26,3	8,75		70		
PARNA da Chapada dos	64.795,37	68,19	3,09	0,02	65,21	12,35	5,05

Veadeiros							
PARNA da Serra das Confusões	523.924,00	1,96		0,34	1,18	0,2	0,05
REBIO Nascentes da Serra do Cachimbo	342.192,00	6,15					
PARNA de Brasília	40.397,00	38,81			29,21		
PARNA de Pacaás Novos	608.975,53	2,08					
PARNA da Chapada dos Guimarães	32.662,00	33,45	0,13	0,37	19,3	2,07	
FLONA do Bom Futuro	97.384,49	3,96					
PARNA Chapada da Diamantina	152.000,00	0,55	0,49	41,93	8,55	1,32	9,87
PARNA de Ilha Grande	76.033,00	0,35	7,6	40	6	50,9	14,18
Área protegida em UC Federal no Bioma Cerrado					**5.062.968,14 ha**		
Área queimada no Bioma Cerrado em 2010					**1.466.430,91 ha**		
Porcentagem de área queimada em UC federal no Bioma Cerrado						**29%**	

Fonte: ICMBio.

290 Em que pese serem legalmente destinados a resguardar atributos naturais excepcionais, objeto de preservação permanente, mesmo os parques nacionais têm sido atingidos por queimadas e incêndios. Pesquisadores do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais – INPE, ao analisarem imagens dos satélites Landsat entre 1973 e 1995, verificaram que mais de 80% do Parque Nacional das Emas, em Goiás, foram atingidos pelo fogo no mínimo sete vezes no período entre 1973 a 1995, não incluindo o grande incêndio de 1978 nem as prováveis queimadas de outros anos. Algumas áreas desse parque queimaram até 14 vezes no período analisado.

291 Apesar de abrigar a mais significativa amostra de vegetação do Cerrado existente no Brasil, o Parque Nacional das Emas é considerado uma das mais frágeis unidades de conservação do País, acuado pela expansão constante das fronteiras agrícolas e cercado de lavouras de soja e milho. A Figura 7 a seguir ilustra o efeito dos incêndios florestais no Parque Nacional das Emas, em Goiás.

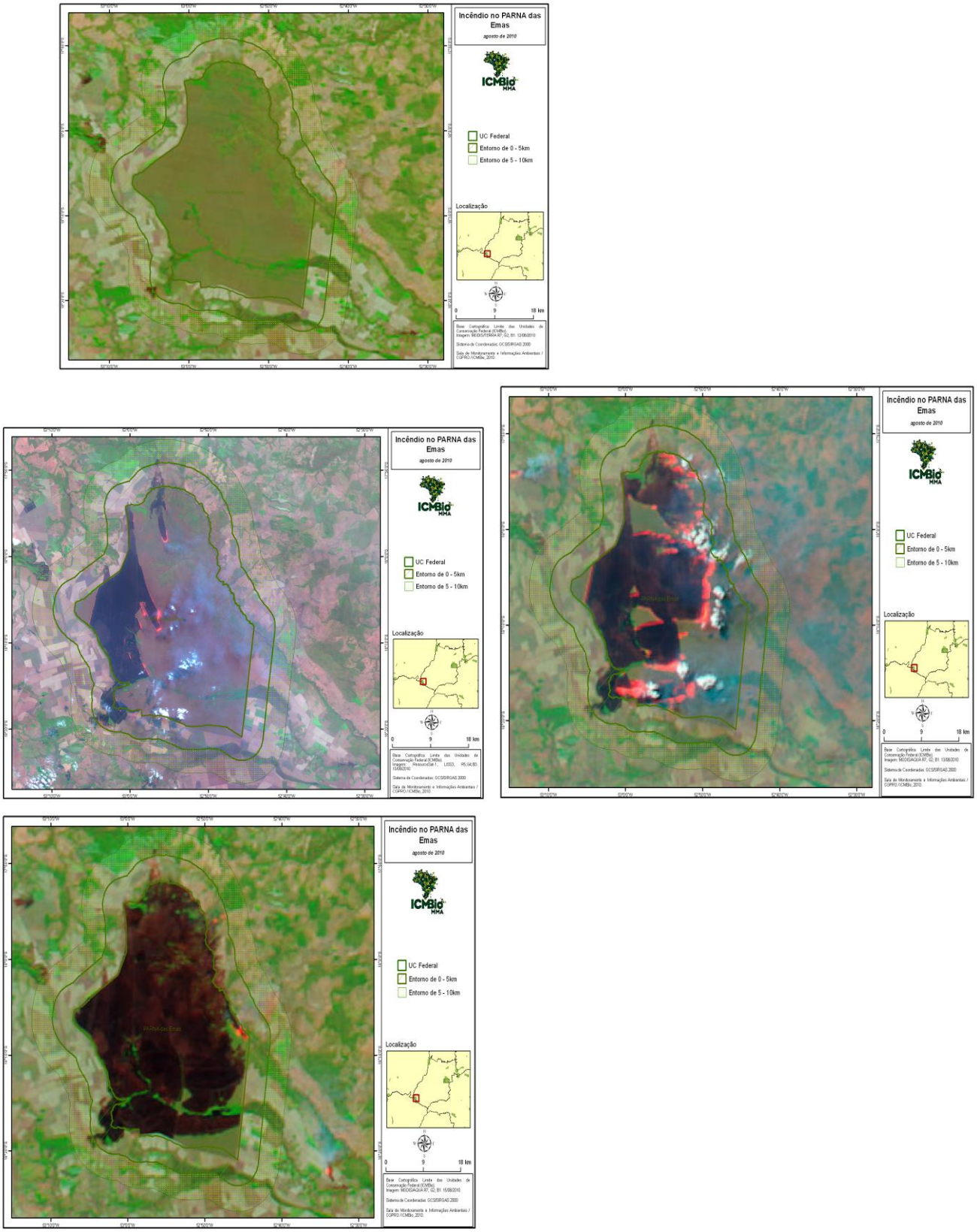


Figura 7 – Incêndio no Parque Nacional das Emas em 2010. **Fonte**: ICMBio

292 De acordo com o ICMBio, em 2010, foi realizada perícia no referido Parque, que apontou as origens e os responsáveis pelo incêndio que impactou negativamente aproximadamente 90% da UC. Dentre as três causas e origens dos incêndios, duas foram consideradas como passíveis de autuação por causar dano a UC mediante uso do fogo. Com isso foram lavrados dois autos de infração no valor de R$ 100.000,00 cada um.

293 Atualmente, o SNUC abrange 310 unidades federais, 532 unidades estaduais e 1040 Reservas Particulares do Patrimônio Natural, sendo 566 federais.

294 Em 1989 havia no Brasil 140 UCs Federais, em uma área de 30 milhões de ha. Em 2010, o Brasil atingiu a marca de 304 UCs Federais, em uma área de 78 milhões de ha (9,1% do território nacional), abrangendo 1311 Municípios. Essa área conserva 633 espécies ameaçadas de extinção; recebeu 3,8 milhões de turistas em 2009, além de abrigar 46,5 mil famílias tradicionais em UCs de Uso Sustentável.

295 Apesar de os números refletirem um esforço considerável para a conservação da diversidade biológica e para a manutenção de serviços ambientais, as áreas protegidas nacionais enfrentam grandes ameaças; dentre elas, os incêndios florestais.

4.2 ASPECTOS QUE APRESENTAM RISCOS

4.2.1 Inexistência de indicadores oficiais de áreas queimadas em UCs e TIs no Brasil

296 No Brasil, os registros de incêndios florestais de áreas protegidas são obtidos por fontes dispersas de informação. Até o final da década de 1980, grande parte dos registros se concentrava em documentos do Instituto Brasileiro do Desenvolvimento Florestal (IBDF), como relatórios de fiscalização, memorandos, relatos e demais comunicações.

297 Durante a década de 1990, após a criação do Prevfogo, foi elaborada a primeira versão do formulário de Relatório de Ocorrência de Incidente (ROI), o que se caracterizou como o primeiro passo para a sistematização dos registros. Ainda que com corpo técnico reduzido, o reforço na rotina de registros de incêndios por esse centro especializado permitiu melhor compilação de dados.

298 Entretanto, diversas UCs não elaboram nem enviam regularmente os formulários de ROI, o que pode indicar que não ocorre fogo em sua área de abrangência ou que não são elaborados e enviados assiduamente tais registros à sede do Prevfogo.

299 Além da falta de registros, outro fator limitante é o grande número de registros incompletos. Em algumas unidades de conservação são observados e relatados vários obstáculos para a condução de suas rotinas de proteção. Os mais comuns, segundo os relatórios de acompanhamento de brigadas, são falta de pessoal capacitado e de estrutura adequada para operacionalizar as ações. Em razão disso, os dados são incompletos, de qualidade heterogênea, empobrecendo a comparação entre o panorama de diferentes regiões do país, categorias de UCs ou de biomas (IBAMA, 2009).

300 Para resolver esse problema, os dados de áreas queimadas no território nacional devem ser auferidos, necessariamente, por sensoriamento remoto e, então, associados às estatísticas oficiais dos programas e ações do governo federal que atuam na prevenção e combate às queimadas e incêndios florestais. Todavia, o Brasil ainda não produz essa informação, conforme será demonstrado a seguir.

301 Os principais indicadores do Programa Florescer – Prevenção e Combate ao Desmatamento, Queimadas e Incêndios Florestais (0503), do PPA 2008-2011, são: Área Anual Desmatada na Amazônia Legal (Km²) e Número de Focos de Calor (unidade).

302 As atividades de Monitoramento de Queimadas e Prevenção de Incêndios Florestais (2063) e Prevenção e Combate a Incêndios Florestais e Controle de Queimadas (6074), sob a responsabilidade do INPE, Ibama e ICMBio são avaliadas pelos seguintes produtos: Mapa de risco de fogo gerado (unidade) e Área controlada (hectare).

303 Conquanto a descrição do ICMBio, em relação à atividade 6074, seja a realização de atividades de fiscalização e controle de queimadas nas UCs Federais, bem como a prevenção e combate à ocorrência de incêndios florestais, visando a redução da área queimada, dos impactos ambientais e a reabilitação das áreas afetadas (ICMBio, 2009), não existe o indicador de área queimada ou de reabilitação das áreas queimadas dentro do Programa Florescer. Portanto, não é possível avaliar a eficácia das ações da entidade na prevenção e combate aos incêndios florestais.

304 De acordo com Alberto Setzer, responsável pelo monitoramento de queimadas no INPE, o país ainda não produz essa informação, embora tenha tecnologia para isso: ‘estes dados não existem, mas deverão começar a ser estimados em 2011, caso algumas iniciativas do INPE junto ao Ibama, ICMBio e MMA se concretizem’.

305 No Brasil, ou se utiliza a proxy dos dados de desmatamento do PRODES ou os dados de focos de calor do DETER. De qualquer forma, tais dados não permitem uma avaliação robusta da magnitude e da evolução do problema no tempo e no espaço por meio de séries históricas e mapas georreferenciados. Tal limitação também prejudica as estimativas oficiais de emissões de gases do efeito estufa em decorrência de queimadas e incêndios florestais.

306 Constatou-se, desse modo, que não existe no Florescer um monitoramento sistemático das áreas queimadas, pois o INPE não quantifica a área queimada anualmente no território nacional e, por conseguinte, em UCs e TIs.

307 Durante as entrevistas, vários gestores apontaram que o fogo é um problema não declarado ou, ainda, que não existe uma política específica para combater esse problema no Brasil, já que o Florescer, o PPCDAM e o PPCerrado concentram suas ações no desmatamento.

Causas

308 Uma possível causa dessa lacuna informacional é que só recentemente as queimadas e incêndios florestais entraram na agenda de prioridades do Ministério do Meio Ambiente, com a publicação da Portaria MMA nº 425, de 8/12/2009, que instituiu a Comissão Ministerial – CONAFOGO – para analisar e propor, no prazo máximo de 90 dias, a implantação do Programa Nacional de Redução do Uso do Fogo nas Áreas Rurais e Florestais – Pronafogo, considerando a conjugação de fatores climáticos que facilitam a eclosão e rápida propagação de incêndios florestais e, considerando a imperiosa necessidade da conjugação de esforços do MMA, Ibama, do SFB e do ICMBio, visando à prevenção e o combate de queimadas e incêndios florestais nas Unidades de Conservação de Proteção Integral e de Uso Sustentável Federais e de queimadas em suas Zonas de Amortecimento, bem como nas florestas Públicas, terras indígenas e demais áreas rurais localizadas no território brasileiro.

Efeitos

309 Dentre os efeitos da ausência de indicadores oficiais de área queimada em UCs, destacam-se a limitação à avaliação da magnitude, evolução e tendência do problema no tempo e no espaço por meio de séries históricas e mapas georreferenciados; o prejuízo à retroalimentação de políticas, programas e projetos, nas áreas de biodiversidade, mudanças climáticas e áreas protegidas, em razão de não haver avaliação de eficácia das entidades envolvidas e da efetividade das políticas públicas sobre o tema e, por último, a limitação ao controle social e dos órgãos de controle externo.

Mecanismos de Controle

310 Desta forma, o indicador de áreas queimadas em UCs e TIs é um mecanismo que visa aumentar a governança pública dos atores envolvidos com o tema; o controle social e o controle externo.

Boas Práticas

Uma boa prática adotada pelo ICMBio é a elaboração de estimativas de áreas queimadas em algumas UCs, por meio de sensoriamento remoto. O ideal é que todas as UCs fossem monitoradas sistematicamente por meio de uma metodologia oficial e que, tais informações, fossem publicadas no site da entidade para aumento do controle social e monitoramento de outros stakeholders.

Proposta

311 Considerando que o indicador de áreas queimadas é um mecanismo que visa garantir a eficácia do Programa Florescer sobre as ações de prevenção e combate aos incêndios florestais e aumentar a governança pública dos atores envolvidos com o tema; o controle social e o controle externo, o TCU resolve:

a. recomendar ao INPE que desenvolva indicadores de áreas queimadas em todo Brasil, sobretudo em UCs e TIs, com base na sua responsabilidade na ação 2063 – Monitoramento de Queimadas e Prevenção de Incêndios Florestais – e para atender aos programas Florescer (0503) e Meteorologia e Mudanças Climáticas (1421), subsidiando, assim, o próximo PPA 2012-2015.

b. recomendar ao MMA e ao MCT:

b.1 a inclusão do indicador de áreas queimadas no Programa Florescer quando da proposição do novo PPA 2012-2015, tal qual disposto na ação 2063 – Monitoramento de Queimadas e Prevenção de Incêndios Florestais, sob a responsabilidade do INPE, em consonância com o inciso I do art. 165 da Constituição Federal;

b.2 que movimente os créditos orçamentários e recursos correspondentes ao INPE na ação 2063 – Monitoramento de Queimadas e Prevenção de Incêndios Florestais, para atender aos programas Florescer (0503) e Meteorologia e Mudanças Climáticas (1421), considerando que o INPE possui a tecnologia e a competência técnica necessária para adicionar, de forma sistemática, o mapeamento de áreas queimadas; que o indicador de áreas queimadas é um mecanismo que visa garantir a eficácia dos programas descritos sobre as ações de prevenção e combate aos incêndios florestais, além de permitir a divulgação de estimativas oficiais de emissões de gases do efeito estufa em decorrência de queimadas e incêndios florestais.

Benefícios Esperados

312 Espera-se com essas recomendações aumentar a capacidade de resposta do governo federal em relação aos incêndios florestais em áreas prioritárias de conservação; aumentar a publicidade sobre os impactos do fogo no território nacional; melhorar a eficácia dos programas Pronafogo, PPCDAM, PPCerrado e Florescer sobre as ações de prevenção e combate aos incêndios florestais; e fortalecer a capacidade de governança pública dos atores envolvidos com o tema, bem como o controle social e o controle externo. Espera-se ainda que a divulgação de estimativas oficiais de áreas queimadas forneça informações para a Política Nacional sobre a Mudança do Clima (PNMC) e contribua par o Inventário Brasileiro de Emissões e Remoções Antrópicas de Gases de Efeito Estufa.

4.2.2 Ausência de instrumentos de planejamento e gestão das UCs: plano de manejo, plano de manejo de fogo e/ou plano operativo de prevenção e combate aos incêndios florestais.

313 De acordo com o Relatório de Gestão do ICMBio (2009), é dever da entidade implementar ações definidas nos instrumentos de gestão das Unidades de Conservação circunscritas a todos os biomas brasileiros, de acordo com o estipulado em seus respectivos Planos de Manejo, envolvendo os processos participativos de gestão, criação, regularização fundiária, implementação e acompanhamento das ações dos conselhos das Unidades de Conservação Federais, utilizando também o instrumento de corredores e mosaicos das Unidades de Conservação Federais.

314 Para viabilizar a gestão das UCs Federais, o ICMBio desenvolve atividades no âmbito das ações 2C88, 2C89, 2C91, 2C92 e 2C93, relativas à Gestão de Áreas Protegidas, conforme os objetivos de manejo previstos no SNUC.

315 Todavia, constata-se que, aproximadamente, 66% das UCs Federais não possuem Plano de Manejo, que é um documento elaborado de forma a ser o principal instrumento para o planejamento e a gestão da Unidade de Conservação. Embora não seja o único instrumento necessário, ele apresenta o diagnóstico socioeconômico e o da biodiversidade e insere os projetos, programas e metas para que a unidade cumpra os objetivos de sua criação, que são consolidados em um mapa situacional da unidade.

316 O ICMBio tem sob sua responsabilidade 310 unidades de conservação federal, sendo que, destas, 104 estão com os planos de manejo publicados, 45 estão com processos de elaboração de planos abertos e em andamento e 161 estão aguardando para iniciar a elaboração dos seus planos de manejo.

317 De acordo com o inciso XVII do art. 2º da Lei 9.985/2000, plano de manejo é o documento técnico mediante o qual, com fundamento nos objetivos gerais de uma unidade de conservação, se estabelece o seu zoneamento e as normas que devem presidir o uso da área e o manejo dos recursos naturais, inclusive a implantação das estruturas físicas necessárias à gestão da unidade.

318 A Lei do SNUC dispõe ainda que todas as unidades de conservação devem dispor de um Plano de Manejo a ser elaborado no prazo de cinco anos a partir da data de sua criação, conforme os seguintes excertos:

Art. 27. As unidades de conservação devem dispor de um Plano de Manejo.

§ 1º O Plano de Manejo deve abranger a área da unidade de conservação, sua zona de amortecimento e os corredores ecológicos, incluindo medidas com o fim de promover sua integração à vida econômica e social das comunidades vizinhas.

§ 3º O Plano de Manejo de uma unidade de conservação deve ser elaborado no prazo de cinco anos a partir da data de sua criação.

Art. 28. São proibidas, nas unidades de conservação, quaisquer alterações, atividades ou modalidades de utilização em desacordo com os seus objetivos, o seu Plano de Manejo e seus regulamentos.

Parágrafo único. Até que seja elaborado o Plano de Manejo, todas as atividades e obras desenvolvidas nas unidades de conservação de proteção integral devem se limitar àquelas destinadas a garantir a integridade dos recursos que a unidade objetiva proteger, assegurando-se às populações tradicionais porventura residentes na área as condições e os meios necessários para a satisfação de suas necessidades materiais, sociais e culturais.

De acordo com o art. 12 do Decreto nº 4.340/2002, que regulamenta os artigos da Lei n320 º 9.985/2000, o Plano de Manejo da unidade de conservação deve ser elaborado pelo órgão gestor ou pelo proprietário, quando for o caso, e ser aprovado em portaria do órgão executor ou em resolução do conselho deliberativo, conforme a categoria da unidade de conservação.

321 Sobre o tema, o Tribunal de Contas da União, por meio do Acórdão 1676/2004 – Plenário, já havia apontado as deficiências na gestão das UCs Federais e recomendado ao Ibama a elaboração dos Planos de Manejos em todas as UCs Federais. Todavia, mesmo com a criação do ICMBio, muitas UCs ainda se encontram em situação de irregularidade, contrariando o § 3º do art. 27 da Lei 9.985/2000.

322 Estima-se que a situação ainda seja mais grave em relação aos Planos de Manejo de Fogo, uma vez que é um instrumento que depende das informações geradas no Plano de Manejo.

323 O Manejo de Fogo nas Unidades de Conservação tem por objetivo desenvolver e fomentar estudos sobre os efeitos do fogo nos diversos ecossistemas e definir resultados claros de manejo para que seja estabelecido um regime de fogo para sítios determinados. Pode ser definido como o conjunto de ações para evitar grandes incêndios, cujos impactos sobre a conservação da biodiversidade parecem ser de grande importância, por meio de programas integrados de prevenção, treinamento de pessoal, envolvimento de moradores de áreas vizinhas, suprimento de equipamentos e de infraestrutura, detecção de focos, implantação de sistemas de comunicação, manejo de combustíveis e supressão de incêndios.

324 No Plano de Manejo de Fogo são descritos os programas de ação interagências, de educação ambiental, de monitoramento, de pré-supressão, de combate, de fiscalização e perícia, além dos sistemas de detecção e de comunicação, dos mapas de risco, da previsão de infraestrutura para apoio e abastecimento de água, campos de pouso, equipamentos e da necessidade de pessoal.

325 O Plano de Manejo de Fogo também busca diagnosticar problemas e riscos relacionados aos incêndios florestais nas regiões de entorno à UC. Como exemplo, cita-se os seguintes problemas identificados no plano de manejo de fogo no Parque Nacional da Serra da Bodoquena (Disponível em: **http://www.ibama.gov.br/prevfogo/wp-content/files/pmf-parna-serra-da-bodoquena_2003.pdf**, acesso em 5/1/2011):

1. falta de alternativas ao uso do fogo para produtores assentados pelo Incra e pelo Idaterra, que foram instalados em locais totalmente inadequados para agropecuária, situação agravada devido à dificuldade de obtenção de crédito rural e pela ineficiência na assistência técnica para essa parcela de produtores familiares;

2. existência de lotes no assentamento Canaã que foram englobados pelos limites do Parque Nacional. Esses lotes devem ter prioridade na regularização fundiária do Parque. A solução aqui recomendada é que seja promovido o remanejamento de terras, pois o baixo valor da indenização ou compra dos lotes deixaria as famílias em dificuldades para obter novas propriedades na região;

3. insuficiência de ações visando estabelecer o uso adequado das terras na reserva indígena Kadiweu, que arrendam áreas para criadores de gado, tornando-se muitas vezes empregados dos arrendatários, e que têm no uso do fogo uma prática frequente de limpeza do terreno;

4. terras de propriedade privada, cujas áreas convertidas principalmente em pastagens se encontram em más condições de manutenção, permitindo o acúmulo de material combustível vegetal, com formação de matagais, que potencializam a ocorrência de incêndios de difícil controle.

326 Para as situações agudas e crônicas, os programas descritos no Plano de Manejo de Fogo indicam as ações necessárias para solucionar ou mitigar os problemas existentes.

327 Na ausência de um Plano de Manejo de Fogo, utiliza-se no Brasil o Plano de Proteção, que tem como propósito definir o planejamento tático e operacional das atividades de prevenção e combate a incêndios, fiscalização e emergências ambientais.

328 Os Planos Operativos devem contemplar não só as estruturas existentes nas Unidades de Conservação, mas também as que são necessárias para a sua eficácia. Para tanto, considera os seguintes elementos: a caracterização da área, o estudo criterioso do histórico de incêndio na UC, a definição de áreas prioritárias para prevenção e áreas com maior risco de ocorrência de incêndios, atividades de prevenção e combate.

329 De acordo com o ICMBio, foram elaborados Planos de Proteção em 55 unidades de conservação, o que demonstra que apenas 17% das UCs Federais contam com tal instrumento. Dessa amostra, 66,5% não possuem brigada contratada, o que representa que a situação é ainda muito grave frente à ameaça do fogo em UCs em todo país.

330 Para agravar o quadro, a grande maioria dos Planos de Proteção em UCs estão desatualizados, pois deveriam ser revisados anualmente. Muitos deles foram elaborados há mais de cinco anos.

Causas

331 Dentre as causas, destaca-se a política de criação de novas UCs sem o correspondente fortalecimento institucional. Embora o governo federal tenha avançado na criação de novas áreas de conservação, precisa aumentar sua capacidade de governança sobre as áreas protegidas. Um dos gargalos está na gestão ambiental das UCs, que hoje mais se assemelha a um sistema de manutenção por centro de custos cujo déficit de recursos humanos e financeiros aumenta a cada ano à medida que o sistema de UCs se expande.

332 Conforme detectado no Relatório de Auditoria sobre a Gestão do Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC, que originou o Acórdão TCU 1676/2004 – Plenário, a deficiência de procedimentos, determinando como a UC deve ser gerida e como deve produzir seus relatórios gerenciais, agrava ainda mais o quadro de isolamento dessas áreas. Verificou-se que o acompanhamento da gestão das UCs é falho, isto é, não existe a obrigatoriedade de relatórios gerenciais periódicos, informando às coordenações das Diretorias dos avanços alcançados na gestão das UC, bem como das áreas de risco real e potencial. Esses pontos explicam, em certa medida, o baixo desempenho dos critérios de gestão relativos à ‘Gestão de Processos e Gestão de Resultados’, apresentados no citado relatório (item 2.2.2.1.4).

Efeitos

333 Como efeito desse isolamento da administração da UC, observa-se uma baixa eficácia das ações relativas à sua gestão. Assim, as Diretorias têm uma grande dificuldade de realizar um controle gerencial das UC, pois a deficiência de informações dificulta a identificação das áreas que necessitam maior atenção (Acórdão TCU 1676/2004 – Plenário). Com relação ao efeito do isolamento da UC com a comunidade, tem-se um agravamento da visão de que a UC é apenas um empecilho para a região e que os recursos naturais daquela área protegida não são patrimônio público.

334 Da mesma forma, a ausência dos citados instrumentos de planejamento e gestão das UCs enfraquece sua gestão ambiental e aumenta a vulnerabilidade das UCs aos incêndios florestais. Como resultado, elevam-se os tempos de detecção, de resposta e de combate aos incêndios florestais, que, por conseguinte, aumentam os custos de supressão ao fogo, as externalidades negativas ao meio ambiente e diminui a eficácia da atuação governamental para conter o problema.

Mecanismos de Controle

335 Conforme demonstrado, os Planos de Manejo, de Manejo de Fogo e o Plano Operativo de Prevenção e Combate aos Incêndios Florestais são mecanismos de controle gerencial das Unidades de Conservação. A ausência desses instrumentos configura falta de controle gerencial do ICMBio e ofensa à Lei 9.985/2000, no caso do Plano de Manejo.

Boas Práticas

336 Em relação às boas práticas, foram citados pelo ICMBio o Mosaico de Carajás, o Parque Nacional da Serra do Cipó e a Flona do Jamari , em razão da boa estrutura de operação e do modelo de interação com as comunidades do entorno das UC. Tal sistema de gestão propiciou a formação de um

relacionamento amistoso entre os moradores e os gestores dessas unidades, favorecendo, assim, a prevenção e o controle de incêndios florestais nessas áreas. Todavia, não foram citados avanços na elaboração de Planos de Manejo de Fogo ou Planos Operativos de Prevenção e Combate aos Incêndios Florestais.

Propostas

337 Considerando a necessidade de elaborar e implantar instrumentos que contribuam com o cumprimento dos objetivos das unidades de conservação e o ordenamento territorial, bem como reduzir a incidência de incêndios em UCs, suas zonas de amortecimento e entorno, tal qual disposto no item 3.5 do eixo temático 'Planejamento, Fortalecimento e Gestão', do Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (PNAP), instituído pelo Decreto nº 5.758, de 13 de abril de 2006, **determinar** ao ICMBio que:

a. com fulcro no § 3º do art. 27 da Lei nº 9.985/2000 e no art. 12 do Decreto nº 4.340/2002, remeta ao Tribunal, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, plano de ação contendo o nome dos responsáveis e o cronograma de adoção das medidas necessárias à elaboração dos Planos de Manejo em todas as unidades de conservação federais, uma vez que a situação atual compromete o zoneamento, o manejo dos recursos naturais, a implantação de estruturas físicas e os programas de gestão necessários ao cumprimento dos objetivos para os quais foram criadas; considerando ainda o item 3.5 do eixo temático 'Planejamento, Fortalecimento e Gestão', do Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (PNAP), instituído pelo Decreto nº 5.758, de 13 de abril de 2006, que dispõe sobre a necessidade de elaboração e implantação de instrumentos que contribuam com o cumprimento dos objetivos das unidades de conservação e o ordenamento territorial, bem como a redução da incidência de incêndios em UCs, suas zonas de amortecimento e entorno.

338 Considerando a necessidade de desenvolver e aprimorar mecanismos para o planejamento e gestão das unidades de conservação, tal qual disposto nos itens 5.2 e 5.5 do eixo temático 'Capacidade Institucional', do Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (PNAP), instituído pelo Decreto nº 5.758, de 13 de abril de 2006, recomendar ao ICMBio que:

a. elabore o Plano de Manejo de Fogo em todas as unidades de conservação federais, priorizando as áreas protegidas mais críticas em relação ao histórico de ocorrência de incêndios florestais dentro dessas unidades de conservação e em suas zonas de amortecimento;

b. promova programas de educação ambiental que viabilizem o acesso às informações e o entendimento da importância e dos benefícios das unidades de conservação, bem como sobre os efeitos dos incêndios florestais, alternativas ao uso do fogo na propriedade rural e queima controlada nas áreas de amortecimento;

c. realize campanhas de divulgação das experiências bem sucedidas sobre os temas de educação ambiental, sensibilização e controle social em unidades de conservação, disseminando boas práticas em prevenção e combate aos incêndios florestais;

Benefícios Esperados

339 Espera-se com essas recomendações aumentar a capacidade de prevenção do ICMBio em relação aos incêndios florestais em áreas prioritárias de conservação; diminuir os tempos de detecção, de resposta e de combate aos incêndios florestais, melhorando a eficácia de sua atuação e, ainda, incrementar a operacionalidade dos instrumentos de gestão das UCs, bem como os respectivos controles gerenciais.

4.2.3 Insuficiência de recursos humanos, materiais e financeiros para prevenção e combate aos incêndios florestais em UCs Federais pelo ICMBio.

340 O Brasil tem destaque no cumprimento das metas de conservação da Convenção sobre Diversidade Biológica das Nações Unidas (CDB), sendo responsável por 74% do aumento na área global protegida desde 2003, conforme demonstrado no estudo 'Expansion of the Global Terrestrial Protected Area System', publicado na edição 142/2009 da revista Biological Conservation.

341 Atualmente, 1.641 UC federais, estaduais e particulares compõem o SNUC, protegendo 16,75% do território continental e 1,46% da área marinha, perfazendo 1.479.286 quilômetros quadrados.

342 Para que esse sistema funcione plenamente, chegou-se a uma estimativa de custos recorrentes anuais da ordem de R$ 543,2 milhões para o sistema federal e de R$ 360,8 milhões para os sistemas estaduais, além de R$ 611 milhões em investimentos em infraestrutura e planejamento no sistema federal

e de R$ 1,18 bilhão nos sistemas estaduais. Esses valores não incluem as Reservas Particulares do Patrimônio Natural (RPPN), e também não estão integralmente disponíveis nos orçamentos da União e dos estados. Em 2008, as UC federais receberam R$ 316 milhões do Orçamento Federal (MMA, 2009b).

343 Além disso, de 2001 a 2008, a receita do Ministério do Meio Ambiente revertida ao SNUC aumentou 16,35%, enquanto a área somada das UC federais teve uma expansão de 78,46% (MMA, 2009b).

344 Em recente levantamento realizado pelo ICMBio (Anexos, fl. 88 e 89), o valor mínimo necessário somente para manutenção da estrutura básica e de serviços das 385 unidades administrativas do ICMBio, distribuídas em todo o território nacional é de aproximadamente R$ 300 milhões, sendo que para o ano de 2011, o limite autorizado para custeio de todas as ações (de manutenção e funcionamento da estrutura bem como todas as ações finalísticas) corresponde a metade deste valor. No que se refere às despesas com investimento, para que seja atingido patamar mínimo estrutural, para garantir maior poder de ação nas unidades afetadas pelo fogo, é necessário o investimento imediato de cerca de R$ 50 milhões.

345 Ainda conforme o ICMBio, apesar das dificuldades orçamentárias recorrentes e as incertezas quanto aos contingenciamentos orçamentários realizados, que inevitavelmente afetam a execução das ações previamente planejadas, o Instituto Chico Mendes tem buscado realizar todas as aquisições e firmado os contratos necessários para execução das ações voltadas ao combate dos incêndios florestais, inclusive aqueles com maior custo, como, por exemplo, o de locação de aviões e helicópteros de combate a incêndios florestais, de forma que, nas emergências ambientais, o único problema a ser superado seja a falta de orçamento.

346 De acordo com as entrevistas no ICMBio e estudos do MMA, verificou-se que ambas entidades entendem que o atual quadro de servidores no SNUC precisa crescer. Segundo as entidades, é necessário um quadro mínimo de 19 mil pessoas no sistema brasileiro, sendo 13 mil apenas para atividades de campo, em UC federais e estaduais.

347 Em julho de 2008, o ICMBio diagnosticou que não havia gestor em 82 UCs (29%) e fiscais lotados em 173 UCs (54%). Atualmente, o ICMBio conta com aproximadamente 2000 servidores, além de 1407 brigadistas contratados.

348 O Relatório de Gestão do ICMBio de 2009 declara que há necessidade ampliação do quadro de recursos humanos, tanto próprio, quanto terceirizado, na área meio e na área fim, pois em ambas não há servidores suficientes para garantir o desempenho a contento das diversas atividades do ICMBio.

349 De acordo com o estudo do MMA (2009b), Pilares para a Sustentabilidade Financeira do Sistema Nacional de Unidades de Conservação, o total de pessoal existente na parcela federal do SNUC, em 2008, era de 1.709 pessoas, considerando 1.677 pessoas no quadro de pessoal do ICMBio e 32 pessoas do Departamento de Áreas Protegidas do MMA. Considerando que o Investimento Mínimo para Conservação (IMC) apresentou a necessidade de uma força de trabalho equivalente a de 9.378 servidores no Sistema Federal, é necessária a alocação de força de trabalho adicional correspondente a de 7.701 servidores. Desse montante, 6.485 (84,6%) servidores devem ser pessoal de campo, com nível básico de formação.

350 Conforme Tabela 3, nota-se que, mesmo considerando o mínimo necessário para cada categoria, todas elas apresentam déficit de servidores, sendo 99% para pessoal de campo e 33% para pessoal de nível superior.

Tabela 3 – Comparativo entre o pessoal atuante no governo federal para o SNUC (pessoal existente em 2008) e o mínimo necessário.

	ICMBio (sede e coordenações regionais)	ICMBio (UC)	MMA	Total atual	Mínimo necessário	Diferença
Pessoal de campo (nível básico)	29	44		73	6.558	6.485
UC: técnico (nível médio)		510		510	706	196
UC: especializados (nível superior) e comissionados		623		623	934	311
Coordenações regionais: técnico (nível médio)					328	328
Coordenações regionais: especializado (nível superior)					262	262
Sede: técnico (nível médio)	170		6	106	328	152
Sede: especializado e temporários (nível superior) e comissionados	301		26	327	262	-65
Total	**500**	**1.177**	**32**	**1.709**	**9.378**	**7.669**

Fonte: DAP/MMA e Ministério do Planejamento

351 O maior déficit é de pessoal de campo, que seria responsável por funções rotineiras de manutenção, monitoramento básico, patrulhamento de trilhas, vigilância patrimonial e prevenção e combate aos incêndios florestais.

352 Em outro estudo de Muanis (2009), foi projetada a necessidade de contratação de 800 pessoas para que cada UC federal opere com pelo menos cinco funcionários. Os recursos atualmente disponíveis são insuficientes para uma perspectiva de consolidação do sistema federal e criação de novas unidades.

353 De acordo com os comentários do ICMBio (Anexos, págs. 90 e 91), no que se refere ao apontado sobre o atual quadro de pessoal do ICMBio, é fato que o quantitativo atual de servidores é extremamente deficitário. Para ilustrar a situação, basta lembrar que, em áreas protegidas, o ICMBio tem a incumbência de gerir uma porção que representa mais de 9% do território nacional, e possui somente servidores efetivos para o cumprimento de sua missão.

354 Conforme estudo de Martins & Cecílio (2009) apud ICMBio (2011, anexos, pág. 92), quando comparada à estrutura de demais países, também fica demonstrado o déficit de recursos humanos do ICMBio. A África do Sul, com um território de áreas protegidas cerca de 19 vezes menor que o do Brasil, possui 1,5 vezes servidores a mais que o ICMBio para fiscalizar suas áreas. A Argentina com território de áreas protegidas 20 vezes menor que o do Brasil, possui quantitativo de servidores similar ao do ICMBio. Os Estados Unidos, com território de áreas protegidas similar ao do Brasil, possui 26.000 trabalhadores atuando em suas Unidades de Conservação.

355 Segundo Muanis (2009), os dados do ICMBio indicaram que, em junho de 2008, das 299 UCs federais existentes, 210 não possuíam plano de manejo e 184 careciam de conselhos gestores. A infraestrutura era inexistente em 161 e insuficiente em 43 unidades. Apenas 45 UCs contavam com infraestrutura avançada. A pesquisa demonstrou também que 75% das UCs enquadravam-se nas fases iniciais de implementação, sendo que 37% ainda se encontravam no estágio de pré-estabelecimento.

356 Diante do panorama identificado, seriam necessários em torno de R$ 665 milhões para consolidar todas as UCs federais, sem considerar gastos com regularização fundiária, pessoal (servidores públicos) e despesas correntes (MUANIS, 2009).

357 De acordo com o MMA (2009), para o sistema federal alcançar um patamar mínimo de estruturação, seria preciso investir aproximadamente R$ 611 milhões. Nas UCs federais, 78,4% dos investimentos necessários são relacionados à consolidação (R$ 479,5 milhões) e 19,5% dos custos totais à necessidade de equipamentos (R$ 118,9 milhões).

358 De acordo com Fábio França, do Departamento de Áreas Protegidas do MMA, em 2008, 0,12% do orçamento nacional foi destinado às UCs. 'É um desafio que temos pela frente, fazer um conjunto de ações para alocar mais recursos. Com um aumento pouco significativo faríamos muito mais', concluiu.

359 Por sua vez, a Secretaria de Orçamento Federal – SOF/MPOG afirma que, não obstante a discricionariedade do MMA no processo alocativo de seus recursos, estabeleceu um diálogo com aquela pasta, que possibilitou um incremento na execução orçamentária do ICMBio nos últimos anos, de forma a dotá-lo de maiores recursos com vistas à consecução de sua competência, conforme ilustra a tabela abaixo:

Tabela 4 – Evolução orçamentária dos recursos empenhados ao ICMBio entre 2008 e 2011.

(R$ Milhão)

Grupo de Despesa	Empenhado 2008	Empenhado 2009	Empenhado 2010	Lei 2011
3 - Outras Despesas Correntes	102,0	129,6	170,5	205,5
4 - Investimentos	13,7	7,4	13,5	26,4
TOTAL	**115,7**	**136,9**	**184,0**	**232,0**

Fonte: SOF/MPOG (Peça 45, pág. 3)

360 De acordo com o MPOG (Peça 45, págs. 2 e 3), no período de 2008 a 2011, os recursos empenhados ao ICMBio aumentaram 100%, aproximadamente. É importante frisar que tais recursos são distribuídos ao ICMBio para que priorize a aplicação dos recursos que compõem o limite global para movimentação e empenho.

361 Nesses termos, não foi possível inferir se houve incremento dos recursos destinados diretamente às Unidades de Conservação Federais e, se tais recursos foram suficientes para cobrir os custos de criação e de gestão das novas UCs, no período de 2008 a 2011.

362 Portanto, é importante que o Governo Federal conheça o custo total de criação e de gestão de uma nova Unidade de Conservação, em padrões mínimos de qualidade, considerando critérios de relevância, importância e riscos, e transfira tais recursos ao ICMBio sempre que criar uma nova UC, para que possa garantir a governança e proteção dessas áreas, conforme prevê a legislação do SNUC.

Causas

363 Entre as causas da insuficiência de recursos humanos, materiais e financeiros para prevenção e combate aos incêndios florestais em UCs Federais pelo ICMBio, vale destacar a política de criação de novas UCs sem o correspondente fortalecimento institucional do ICMBio; a deficiência no modelo de contratação de brigadistas em caráter emergencial e a inexistência da função de Guardaparque no ICMBio.

364 Quanto à primeira causa, já foi demonstrado que a quantidade de UCs Federais tem crescido desproporcionalmente à receita investida pelo ICMBio na gestão dessas áreas.

365 Quanto ao atual modelo de contratação de brigadistas pelo ICMBio, foi informado pela Coordenação de Emergências Ambientais que o pessoal contratado durante seis meses não pode ser novamente contratado, com fundamento no inciso III, art. 9º da Lei 8.745/1993, antes de decorridos 24 (vinte e quatro) meses do encerramento de seu contrato anterior, por depender de uma declaração prévia do Ministro do Meio Ambiente sobre a existência de emergência ambiental na região específica, que subsidia as contratações realizadas pelo Ibama.

366 De acordo com o modelo atual, o ICMBio contrata anualmente brigadistas sem nenhuma experiência anterior, para ações de alto risco, justamente na época de maior incidência de incêndios florestais, e não pode readmiti-los no ano seguinte. Além de não poder contar com uma equipe permanente durante todo o ano, contata-se que o ICMBio não consegue manter em seu quadro os melhores profissionais e envolvê-los em trabalhos de prevenção.

367 O modelo de contratação dos brigadistas desfavorece a especialização desses profissionais, tendo em vista a rotatividade, o que implica em rotina de contratação de trabalhador com baixo conhecimento da atividade (só o adquirido no curso de capacitação), impactando negativamente na desenvoltura desses trabalhadores em momentos críticos.

368 Ficou evidente que o atual modelo é antieconômico e desfavorece o desenvolvimento profissional do brigadista, pois além de apresentar um alto custo anual de capacitação para os cofres

públicos, cerca de R$ 22 milhões anuais de salários de brigadistas do ICMBio e Prevfogo, gera perda do conhecimento profissional adquirido pelo brigadista em uma atividade de alto risco. Por isso, esse modelo deve ser reavaliado para que o ICMBio aumente a sua eficácia nas ações de prevenção e combate aos incêndios florestais em UCs e garanta melhores condições de trabalho para a categoria profissional dos brigadistas.

369 Considerando a atual situação do quantitativo de servidores existentes nas unidades de conservação federais, o ICMBio entende que atualmente a solução de curto prazo mais viável é a proposta feita pelo próprio ICMBio de alteração na Lei 7.957/1989, que busca a ampliação do prazo de contratação por tempo determinado, de forma a maximizar a utilização de recursos humanos, orçamentários e materiais e também garantir a efetivação política de prevenção aos incêndios florestais no Brasil.

370 Por sua vez, a ausência de pessoal de campo para a gestão das UCs pode ser explicada pela inexistência de uma categoria de servidores com especialização e perfil adequado para viver em regiões longínquas. Em muitos países, esse profissional é chamado de Guarda-parque.

371 O Brasil é um dos únicos países que não dispõe de guarda-parques, atividade que contribuiria para ampliar as ações preventivas, além de agilizar a atuação no combate. Conforme definição da Federação Internacional de Guarda-parques – IRF, os Guarda-parques são definidos como: 'pessoa envolvida nas práticas de preservação e proteção de todos os aspectos das áreas selvagens, históricas ou sítios culturais. Os Guardaparques promovem oportunidades recreativas e interpretação de sítios, enquanto promovem relações entre as comunidades locais, as áreas protegidas e a administração da área.' (ICMBio, 2010).

372 A proposta de instituição no Brasil da categoria de Guarda-parques será detalhada como uma boa prática, com fulcro no 'Documento Base para Criação da Função de Guardaparque no ICMBio', descrita adiante.

Efeitos

373 Em razão do exposto, os principais efeitos são o isolamento administrativo das UCs por falta de pessoal; o enfraquecimento da gestão ambiental das UCs por falta de recursos humanos, materiais e financeiros; baixa eficiência e eficácia nos trabalhos de prevenção e combate aos incêndios florestais; e aumento do risco de acidentes de trabalho em razão da pouca experiência dos brigadistas contratados pelo ICMBio.

Mecanismos de Controle

374 O ICMBio não possui mecanismos de controle para reverter esse quadro de insuficiência de recursos humanos, materiais e financeiros para prevenção e combate aos incêndios florestais em UCs Federais no curto prazo, e depende da atuação do governo federal para aumentar sua capacidade de governança sobre as áreas protegidas. A implantação do Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (PNAP), instituído pelo Decreto nº 5.758, de 13 de abril de 2006, pode contribuir para atenuação do problema no médio prazo.

Boas Práticas

375 O Guarda-parque é o símbolo de conservação das áreas protegidas do mundo todo. Geralmente trabalhando em áreas isoladas ou em difíceis condições, esse profissional é muitas vezes o único representante governamental que se articula com as comunidades locais.

376 Esse profissional é geralmente o primeiro a perceber mudanças nos padrões dos visitantes, nas atitudes da população local com relação ao uso da área ou dos próprios recursos, sendo a interface institucional com as populações locais e visitantes.

377 Além disso, o Guarda-parque tem papel de educador ambiental e de intérprete de primeiro grau dos recursos da região, também oferecendo serviços de primeiros socorros e de busca e resgate. Tem como característica ainda a capacitação e o preparo para longas patrulhas, em locais às vezes ermos e inóspitos, onde o conhecimento de segurança e dos perigos locais é essencial e imprescindível.

378 De acordo com o ICMBio (2010), em nível mundial, mais de 50 países fazem parte da Federação Internacional de Guardaparques – IRF, demonstrando que possuem a função de Guarda-parque envolvida com a gestão de suas áreas protegidas. Para ilustrar a importância dessa figura, cita-se a os 'rangers' nos parques americanos e os Guarda-parques nos parques do Quênia.

379 Em abril de 2010, o ICMBio elaborou o ‘Documento Base para Criação da Função de Guardaparque no ICMBio’. Nesse estudo preliminar, foi demonstrada a necessidade de contratação maciça de pessoal de campo, na categoria denominada na oficina de ‘Guardaparque’. Esta nova categoria seria formada por servidores públicos federais, com exigência de nível médio de escolaridade, e teria as seguintes atribuições: a) prevenção e combate a incêndios/emergências ambientais; b) busca e salvamento; c) vigilância ostensiva; d) fiscalização; e) controle de espécies exóticas e invasoras; f) relações públicas/social; g) monitoramento ambiental; h) manutenção/pequenos reparos dos equipamentos e instalações utilizados em suas atividades.

380 Esta categoria seria a base do sistema, representando a maior parte dos servidores envolvidos na proteção das unidades, e com previsão de porte de arma quando necessário. A fiscalização seria marcada pela repressão a delitos de pequena complexidade e, nos casos mais complexos, apoiada pelo Analista Ambiental.

381 Conforme analisado pelo estudo do ICMBio, já foi constatado em diversos estudos que dentre vários fatores analisados (densidade de pessoal de campo; disponibilidade de programas sociais para a incorporação de populações locais ao manejo e aos benefícios dos parques; educação ambiental; e fatores de dissuasão contra atividades ilegais), o fator que isoladamente mais influencia na efetividade da proteção e conservação das UC é a densidade de pessoal de campo.

382 O estudo do ICMBio prevê ainda uma redução nos gastos públicos na ordem de R$ 16.849.530,00 anuais, com a contratação de 1000 Guarda-parques, destacando ainda que essa economia se refere somente às atividades ligadas à fiscalização e combate aos incêndios das UCs, sem contar com as demais atribuições que serão exercidas pelos Guarda-parques e que representarão economia em outros processos.

383 A Secretaria de Recursos Humanos do MPOG (Peça 42, pág. 3) afirma que, além dos contínuos esforços para a melhoria e valorização da carreira e do Plano Especial de Cargos dos servidores do MMA, ICMBio e Ibama, no período de 2002 a 2010, vem mantendo entendimento com estes órgãos no sentido de fazer modificações na estrutura, remuneração, gratificações e outros aspectos dessas carreiras, para fornecer aos gestores as condições adequadas para a valorização, qualificação, atração e retenção dos profissionais, principalmente, para as áreas de fiscalização e licenciamento ambiental.

384 Nesse sentido, o MPOG destacou que estão sendo estudadas possibilidade de modificações nas estruturas dos cargos, criação de gratificações que reconheçam a qualificação profissional e a titulação dos servidores, em conjunto com os órgãos e em diálogo com as entidades sindicais representativas dos servidores (Peça 42, págs. 3 e 4).

Proposta

385 Considerando a necessidade de garantir a sustentabilidade econômica das unidades de conservação e do SNUC, tal qual disposto nos itens 5.1 e 5.4 do eixo temático ‘Capacidade Institucional’, do Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (PNAP), instituído pelo Decreto nº 5.758, de 13 de abril de 2006, recomendar à Casa Civil que:

a) articule a compatibilização da Política de Criação de Unidades de Conservação Federais com as necessidades do ICMBio de investimentos em recursos humanos, equipamentos e de estrutura básica à consolidação e gestão das áreas protegidas criadas pelo governo federal, incentivando mecanismos de planejamento orçamentário conjunto entre o Ministério do Meio Ambiente, o ICMBio e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que garantam a sustentabilidade econômica, social e ecológica da unidade de conservação recém criada;

386 Considerando a necessidade de impedir as ameaças e de mitigar os impactos negativos aos quais as unidades de conservação e suas áreas de amortecimento estejam expostos, sobretudo, a elevada incidência de incêndios florestais, tal qual disposto no item 3.5 do eixo temático ‘Planejamento, Fortalecimento e Gestão’, do Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (PNAP), instituído pelo Decreto nº 5.758, de 13 de abril de 2006, recomendar ao MPOG que:

a) avalie a viabilidade da criação do cargo de Guarda-parque no quadro do ICMBio, em razão de possível economia ao erário público, na ordem de R$ 16.849.530,00 anuais, conforme estudo do ICMBio intitulado ‘Documento Base para Criação da Função de Guarda-parque no ICMBio’.

387 Considerando a necessidade de impedir as ameaças e de mitigar os impactos negativos aos quais as unidades de conservação e suas áreas de amortecimento estejam expostos, sobretudo, a elevada incidência de incêndios florestais, tal qual disposto no item 3.5 do eixo temático 'Planejamento, Fortalecimento e Gestão', do Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (PNAP), instituído pelo Decreto nº 5.758, de 13 de abril de 2006, recomendar ao Ministério do Meio Ambiente que:

a) avalie alternativas jurídicas para que os brigadistas contratados durante seis meses pelo ICMBio possam ser novamente contratados no ano seguinte, sem afrontar a Lei 8.745/1993, tal como ocorre com a contratação de brigadistas do Ibama, propiciando o desenvolvimento profissional desses profissionais e a diminuição do risco de acidentes de trabalho nas operações de combate aos incêndios florestais;

Benefícios Esperados

388 Espera-se aprimorar as ações do governo federal à consolidação e gestão das áreas protegidas por meio do fortalecimento institucional do ICMBio e da gestão ambiental das UCs; diminuir o isolamento administrativo das UCs Federais por falta de pessoal; aumentar a eficiência e a eficácia nos trabalhos de prevenção e combates aos incêndios florestais e induzir condições mais econômicas e eficientes para a contratação de brigadistas pelo ICMBio.

4.2.4 Conflitos com populações dentro e nas áreas de amortecimento das UCs

389 Os conflitos com populações dentro e nas áreas de amortecimento das UCs foram analisados no item 2 deste trabalho e estão associados às causas econômicas, políticas, de fragilidades na governança pública e de carência de informação e conhecimento, conforme a seguir:

a) Econômicas. Causas associadas à atividade madeireira predatória, à pecuária, à expansão agrícola, ao desmatamento e à maior valorização da terra nua em relação à floresta nativa;

b) Políticas. Conflito entre políticas públicas (expansão de estradas, reforma agrária, crédito rural, agropecuária) e baixa articulação institucional do governo federal e na integração dos planos de governo;

c) Fragilidades na Gestão Ambiental Pública. Deficiências no ordenamento territorial; assentamentos rurais e regularização fundiária; gestão de terras indígenas e unidades de conservação; monitoramento e controle ambiental insuficientes; ausência de dados de áreas queimadas; fragilidades no licenciamento e na fiscalização ambiental.

d) Informação e Conhecimento. Ausência de indicadores de gestão ambiental, tais quais: qualidade do ar e do solo, área queimada, índices de biodiversidade e capacidade de suporte por região; pesquisa e desenvolvimento tecnológico insuficiente sobre alternativas de uso do fogo; falta de acesso do produtor à assistência técnica e à extensão rural, bem como à educação ambiental;

390 Como exemplo, citam-se os seguintes problemas identificados no plano de manejo de fogo no Parque Nacional da Serra da Bodoquena (Disponível em: **http://www.ibama.gov.br/prevfogo/wp-content/files/pmf-parna-serra-da-bodoquena_2003.pdf**, acesso em 5/1/2011):

a) falta de alternativas ao uso do fogo para produtores assentados pelo Incra e pelo Idaterra, que foram instalados em locais totalmente inadequados para agropecuária, situação agravada devido à dificuldade de obtenção de crédito rural e pela ineficiência na assistência técnica para essa parcela de produtores familiares;

b) existência de lotes no assentamento Canaã que foram englobados pelos limites do Parque Nacional. Esses lotes devem ter prioridade na regularização fundiária do Parque. A solução aqui recomendada é que seja promovido o remanejamento de terras, pois o baixo valor da indenização ou compra dos lotes deixaria as famílias em dificuldades para obter novas propriedades na região;

c) insuficiência de ações visando estabelecer o uso adequado das terras na reserva indígena Kadiweu, que arrendam áreas para criadores de gado, tornando-se muitas vezes empregados dos arrendatários, e que têm no uso do fogo uma prática frequente de limpeza do terreno;

d) terras de propriedade privada, cujas áreas convertidas principalmente em pastagens se encontram em más condições de manutenção, permitindo o acúmulo de material combustível vegetal, com formação de matagais, que potencializam a ocorrência de incêndios de difícil controle.

391 Essas causas já são do conhecimento do governo federal, conforme estudos do PPCDAM (CASA CIVIL, 2004), Orientações Estratégicas do MMA e do MAPA 2008-2011, Plano Amazônia

Sustentável (PAS), Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (PNAP) e são objeto de ações governamentais no âmbito do Sisnama, ainda que implementadas de forma fragmentada e conflitante.

Causas

392 Destacam-se como causas principais os conflitos decorrentes de sobreposição de UCs e TIs; a ausência de ordenamento territorial e regularização fundiária; a criação de assentamentos rurais com baixa sustentabilidade econômica; o desconhecimento pela população que margeia as áreas das UC dos efeitos danosos do fogo nessas áreas; a insuficiência de ações de extensão rural, assistência técnica e educação ambiental para solucionar as questões de uso dos recursos naturais dentro e nas áreas amortecimento das UCs e, em um nível mais macro, a falta de articulação das políticas públicas do Governo Federal para compatibilizar o desenvolvimento sustentável nas regiões de entorno das UCs.

393 Sobre o tema, o Acórdão TCU 1676/2004 – Plenário já havia tratado da seguinte forma:

'2.2.1.2.6. Uma das principais causas da gestão deficiente do entorno resulta da falta de articulação das ações do Governo Federal, isto é, observa-se a falta de políticas públicas para as questões ambientais, (anexo, à fl.84). Os programas do Ministério do Meio Ambiente (MMA) que poderiam auxiliar a implementação de estudos da qualidade ambiental, de técnicas sustentáveis, da consolidação das UC, do financiamento de práticas de racionalização do solo, de manejo florestal sustentável, entre outros, não são adequadamente articulados no âmbito do próprio Ministério'.

394 Além das causas analisadas no item 2 deste trabalho, vale acrescentar a questão da sobreposição de áreas de UCs e TIs. De acordo com a Coordenação Geral de Monitoramento de Terra – CGMT, a Funai não tem sido consultada antes da criação das UCs para avaliação da existência de tribos indígenas nessas áreas, apesar de o ICMBio não confirmar essa alegação (vide itens 195 e 196).

395 Segundo informações da Funai, todos os povos indígenas utilizam-se do fogo para limpeza da terra, entre outros usos, de acordo com a cultura de cada tribo. Desse modo, muitos incêndios têm origem na perda de controle desses focos de queima provocados.

396 Como existe uma grande área de sobreposição de TIs e UCs no Brasil, mais de 13 milhões de hectares (ISA, 2005), a Funai e o ICMBio deveriam trabalhar de forma integrada na prevenção e combate aos incêndios florestais. No entanto, a relação entre as duas entidades ainda é considerada crítica em relação à tomada de decisões conjuntas, conforme evidenciado durante as entrevistas.

397 Além disso, a Funai não participa do PPCDAM, principal programa direcionado ao combate do desmatamento, queimadas e incêndios florestais, mesmo com a condição de detentora de cerca de 21% do território da Amazônia Legal do Brasil.

398 A Funai tem participado de algumas ações do Prevfogo, mas foi afirmado que o ideal seria a estruturação de brigadas indígenas, tendo em vista as peculiaridades dos povos envolvidos.

Efeitos

399 O principal efeito é o uso contínuo do fogo na agricultura, na pecuária, no extrativismo e na limpeza de lixo nas áreas de amortecimento às UCs, o que aumenta o risco de incêndios florestais, seja por causas dolosas ou acidentais.

Mecanismos de Controle

400 Os conflitos com populações dentro e nas áreas de amortecimento das UCs são causados por fatores econômicos, políticos, administrativos e sociais. O que está em pauta, portanto, é a aplicação do conceito de desenvolvimento sustentável nas políticas, planos e programas (PPPs) e os conflitos decorrentes de sua implementação em todas as esferas do governo brasileiro.

401 Assim, a Política Ambiental do Governo Federal deve ser integrada e cada vez mais compartilhada com a sociedade e com as demais instâncias do Sisnama, além de formular propostas cada vez mais eficientes de agregação progressiva de sustentabilidade ao desenvolvimento: da produção ao consumo, da zona rural às grandes metrópoles, da Amazônia ao Semiárido.

402 A Avaliação Ambiental Estratégica (AAE) deveria ser o instrumento de planejamento ambiental para promover competitividade e sustentabilidade no planejamento de políticas, especialmente no Plano Plurianual – PPA, e na integração e articulação de programas de governo à agenda ambiental.

403 Dessa forma, a AAE poderia facilitar a integração de políticas, planos e programas dos diferentes ministérios ou secretarias – não raro formulados de maneira conflitante e implementados de

forma fragmentar. Todavia, a AAE não é utilizada sistematicamente no Brasil e o governo federal não dispõe de um mecanismo de controle para avaliar o resultado global de suas políticas sobre o meio ambiente.

404 A Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos – SPI/MPOG ratifica a sua responsabilidade nas funções de coordenação, apoio e avaliação da AAE, tal qual proposto pelo MMA. Contudo, para que a AAE seja adotada no processo de elaboração do Plano Plurianual é preciso que esse instrumento seja utilizado sistematicamente pelos diversos órgãos federais, que devem construir os seus respectivos sistemas de AAE (Peça 43, pág. 1).

405 Dessa forma, a SPI/MPOG deve orientar os órgãos e entidades do Governo Federal que causam impactos ambientais significativos para que apliquem a Avaliação Ambiental Estratégica no planejamento de políticas, planos e programas setoriais, de modo a integrar as ações dos diferentes ministérios à agenda ambiental.

Boas Práticas

406 Entre as boas práticas, cita-se a o Plano Amazônia Sustentável (PAS), lançado em 8/5/2008 e desenvolvido pelo Governo Federal em parceria com os governos dos estados da **região amazônica** (**Acre**, **Amapá**, **Amazonas**, **Maranhão**, **Mato Grosso**, **Pará**, **Rondônia**, **Roraima** e **Tocantins**). O PAS tem como objetivo definir as diretrizes para o desenvolvimento sustentável na **Amazônia** brasileira.

407 Cita-se também a criação da Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE), órgão ligado à **Presidência da República**, pela Lei nº 11.754, de 23/07/2008. A SAE foi criada para mitigar o problema na articulação institucional e na integração dos planos do governo federal relacionados ao desenvolvimento sustentável, inclusive o PAS.

408 Cita-se também a criação do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento e das Queimadas no Cerrado – PPCerrado, pelo governo federal em setembro de 2010.

409 Por último, cumpre destacar a criação do Programa Nacional de Redução e Substituição do Fogo nas Áreas Rurais e Florestais – Pronafogo, instituído por meio da Portaria do MMA nº 425, de 08 de dezembro de 2009, que visa articular, integrar e aperfeiçoar as ações de redução do uso do fogo nas práticas agropastoris e mesmo de substituição desse uso como técnica de manejo.

410 O Pronafogo foi criado, originariamente, com a finalidade de desenvolver diversas ações ligadas à prevenção e ao combate do fogo, bem como desenvolver os demais órgãos ligados à essa temática, em todas as esferas governamentais. Visa, assim, a realização de um trabalho conjunto com a finalidade de ordenar, monitorar, prevenir e combater incêndios florestais, cabendo-lhe, ainda, desenvolver e difundir técnicas de manejo controlado do fogo, capacitar recursos humanos para difusão das respectivas técnicas e para conscientizar a população sobre os riscos do emprego inadequado do fogo.

411 Outro objetivo do Pronafogo é a criação de um sistema eficaz de gestão de incêndios florestais, para que se possa, concretamente, reduzir as perdas anuais de remanescentes dos biomas Amazônia, Cerrado e Mata Atlântica e, consequentemente, reduzir a emissão dos gases que contribuem com o efeito estufa, com ênfase na proteção das unidades de conservação federais, suas zonas de amortecimento e demais áreas rurais.

412 Além disso, um dos objetivos específicos do Pronafogo é fortalecer o Sistema Nacional de Prevenção e Combate de Incêndios Florestais – Prevfogo, criado no âmbito do Ibama pelo Decreto nº 2661/1998. Desta forma, o Pronafogo irá somar e potencializar as ações de redução de queimadas contidas no PPCDAM, PPCerrado e Florescer, propondo uma agenda integrada e fortalecida, bem como articulando com outras áreas e instituições competentes, como o Corpo de Bombeiros.

Proposta

413 Recomendar à Casa Civil que:

a) inclua a Funai no Comitê Executivo do Grupo Interministerial de Trabalho Permanente do PPCDAM, por meio do Ministério da Justiça, em razão de 21% do território da Amazônia Legal estar afetado a terras indígenas e da importância de sua participação nas ações de prevenção e combate ao desmatamento e incêndios florestais no Brasil;

b) oriente os órgãos e entidades do Governo Federal que causam impactos ambientais significativos, para que apliquem a Avaliação Ambiental Estratégica no planejamento de políticas, planos e programas

setoriais; de modo a integrar as ações dos diferentes ministérios à agenda ambiental, não raro formulados de maneira conflitante e implementados de forma fragmentada;

414 Recomendar à Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que adote a Avaliação Ambiental Estratégica no processo de elaboração do Plano Plurianual, de modo a integrar os programas dos diferentes ministérios à agenda ambiental, não raro formulados de maneira conflitante e implementados de forma fragmentada, com o objetivo de auxiliar a promoção do desenvolvimento sustentável no país.

415 Considerando a necessidade de otimizar a gestão relativa ao problema dos incêndios florestais, em face da existência de vários órgãos com missões institucionais direcionadas à atuação nessa temática e a necessidade de se organizar as ações de prevenção e de combate a incêndios florestais dos entes vinculados ao MMA, Ibama, SFB e ICMBio, recomendar ao Ministério do Meio Ambiente que:

a) desenvolva o planejamento orçamentário-financeiro das atividades e das ações previstas no Pronafogo a curto, médio e longo prazo; crie condições institucionais para fortalecer a governança do programa, bem como estabeleça um Grupo de Trabalho ou Comitê Executivo, com atribuições específicas para gerenciá-lo de forma eficaz, tal como previsto no par. único, art.1º da Portaria MMA nº 425, de 08/12/2009;

b) atente-se ao prazo para avaliação da implementação do PNAP – Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (PNAP), conforme disposto no art. 3º do Decreto nº 5.758, de 13 de abril de 2006;

Benefícios Esperados

416 Espera-se com essas recomendações aumentar a capacidade de resposta do governo federal em relação aos incêndios florestais em áreas prioritárias de conservação; melhorar a eficácia dos programas Pronafogo, PPCDAM, PPCerrado e Florescer sobre as ações de prevenção e combate aos incêndios florestais; e fortalecer a capacidade de governança pública dos atores envolvidos com o tema, bem como o controle social e o controle externo.

5 ANÁLISE DOS COMENTÁRIOS DOS GESTORES

417 A versão preliminar deste relatório de levantamento de auditoria foi enviada para que os gestores da Casa Civil, MPOG, MMA, ICMBio, Ibama, MCT, INPE e MI apresentassem seus comentários, especialmente quanto às determinações e recomendações propostas.

418 A Casa Civil, o Ibama, o ICMBio, o MMA, a SBF/MMA, o INPE (vide ANEXOS) e o MPOG (Gabinete, Controle Interno, Secretaria de Recursos Humanos, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, Secretaria de Gestão, Secretaria de Orçamento Federal e Secretaria do Patrimônio da União, peças 40 a 47) ofereceram considerações relevantes que integraram e enriqueceram a versão final do relatório. Tais informações foram importantes para esclarecer pontos do relatório sem, no entanto, alterarem o entendimento da equipe de auditoria.

419 Destaca-se que as informações enviadas pelo MPOG, no período de 14 a 17/6/2011, também foram incorporadas ao relatório, embora não constem nos ANEXOS. Em razão do volume de informações, tais documentos podem ser consultados nas peças 40 a 47 deste processo.

420 Dessa forma, muitas modificações foram inseridas nos capítulos principais do relatório, ora como simples atualização de dados estatísticos, tabelas e figuras, ora como novos argumentos e sugestões oferecidas pelos jurisdicionados.

421 As alterações mais importantes podem ser encontradas nos itens 78, 109, 110, 196, 238, 245, 292, 316, 344, 345, 353, 354, 359, 360, 361, 362, 369, 383, 384, 404 e 405.

422 Vale destacar a resposta do INPE em relação ao monitoramento de áreas queimadas em todo Brasil, que também converge com as demandas do Ibama, ICMBio, MMA e Pronafogo sobre o tema:

‘agradecemos as recomendações do TCU sobre a importância do INPE desenvolver indicadores de áreas queimadas em todo o Brasil. O INPE tem a tecnologia e a competência técnica necessária para adicionar, de forma sistemática, o mapeamento de áreas queimadas ao monitoramento de focos de calor, atividade já desenvolvida operacionalmente. Com o objetivo de por em prática esta possibilidade, o INPE entende que é necessário um maior aporte de recursos financeiros à ação 2063 – Monitoramento de Queimadas e Prevenção de Incêndios Florestais. Também será necessária a contratação de pessoal

dedicado a esta função, já que o efetivo existente está totalmente dedicado ao atual produto do INPE para o Florescer que é a detecção de focos de calor'.

423 Manifestações como essas, orientadas à solução, merecem um reconhecimento especial pelo compromisso genuíno do gestor público com a melhoria da situação das queimadas e incêndios florestais em nosso país.

6. CONCLUSÃO

424 Observou-se neste trabalho que a atividade econômica na região amazônica e no centro-oeste do Brasil, baseada, sobretudo, na pecuária extensiva e na agricultura de grande porte, com ênfase no comércio internacional de commodities agrícolas, é a causa fundamental do desmatamento, do uso do fogo na agropecuária e das queimadas, dando origem aos incêndios florestais.

425 O problema se agrava em razão dos baixos preços de terras na Amazônia e da maior valorização da terra desmatada em relação às áreas florestais nativas, o que impulsiona a criação de novas frentes de expansão do agronegócio.

426 Além das causas econômicas, verificou-se a influência das seguintes causas: 'Políticas', 'Fragilidades na Gestão Ambiental Pública' e 'Informação e Conhecimento', posto que, de um lado, o governo incentiva a agropecuária na região por meio do crédito rural; de financiamentos à construção de frigoríficos; da expansão de rodovias para o escoamento do agronegócio; e da criação de assentamentos de reforma agrária sem condições adequadas de produção, e de outro lado, não consegue compatibilizar o desenvolvimento sustentável por meio de ações de ordenamento fundiário e territorial; ações de fiscalização, licenciamento e controle ambiental; gestão de unidades de conservação e terras indígenas; integração de políticas, planos e programas de governo; contratação de pessoal suficiente e aquisição de equipamentos e outros recursos materiais para o combate aos incêndios florestais.

427 Embora o uso do fogo na agricultura e na renovação de pastagem seja considerado uma prática antieconômica e antiecológica, porque reduz a produtividade do solo; permite a proliferação de espécies invasoras; aumenta a inflamabilidade da vegetação; produz grandes prejuízos em propriedades rurais e à saúde humana; altera o ciclo hidrológico da região; e acelera as mudanças climáticas, os produtores rurais ainda o utilizam de forma corriqueira, por se tratar de técnica de manejo de baixo custo no curto prazo e, sobretudo, pela ausência de informação e conhecimento sobre suas principais consequências.

428 Esse quadro é denominado pelo Ibama de analfabetismo ambiental e constitui uma das mais importantes causas do problema. Ademais, o acesso à informação e ao conhecimento ambiental poderia mitigar as causas acidentais e culturais, ajudando a prevenir a ocorrência de queimadas e incêndios florestais no Brasil.

429 Nesse sentido, mostra-se fundamental o fortalecimento e a capacitação da assistência técnica e extensão rural (ATER), tendo em vista ter sido este o ponto mais enfatizado pelos gestores entrevistados como um dos principais meios capazes de promover alterações nas formas de produção da região, migrando para um modelo mais sustentável. Isso porque, conhecendo as peculiaridades da região e estando os técnicos de ATER em direto e estreito contato com os produtores rurais, é possível difundir essas novas formas de manejo da terra e de animais; apresentar novas culturas; instigar a melhor utilização dos recursos naturais; transferir inovações tecnológicas e, assim, intensificar e aumentar a produção, melhorando também as condições de vida dos produtores rurais.

430 Por sua vez, demonstrou-se nesta auditoria que a articulação entre órgãos e entidades governamentais mostra-se deficiente e pode comprometer a eficácia na prevenção, monitoramento e combate às queimadas e incêndios no Brasil.

431 A falta de articulação das políticas interministeriais foi apontada pelo gestor do Pronafogo como um problema relevante, pois ainda é difícil obter apoio de outras instituições governamentais nas operações realizadas no âmbito do programa e que o suporte só é obtido com rapidez quando é decretada situação de emergência e/ou calamidade pública, ou seja, quando a situação já perdeu o controle.

432 Do mesmo modo, a indefinição dos papéis e responsabilidades dos órgãos envolvidos com a problemática das queimadas e incêndios florestais, no âmbito do Sisnama, prejudica a eficácia na atuação do governo federal. Ficou evidenciado que o governo federal é quem executa a maior parte das ações de

prevenção, monitoramento e combate aos incêndios florestais no Brasil e que possui capacidade limitada para atuar sobre o problema.

433 Este levantamento de auditoria encontrou uma situação alarmante em relação às Unidades de Conservação Federais em razão da elevada ocorrência de queimadas e incêndios florestais de alto impacto em suas áreas de influência.

434 A situação de várias UCs é crítica porque a alta frequência e a grande magnitude dos incêndios nestas áreas superam a capacidade de recuperação desses ambientes frente ao impacto do fogo, inclusive no bioma cerrado, que costuma apresentar uma grande capacidade de resiliência após uma queimada. Tal impacto modifica os processos ecológicos, gerando prejuízos à biodiversidade e aos demais recursos naturais da UC.

435 Sobre o problema, a atuação do governo federal apresentou fragilidades que evidenciam a vulnerabilidade das UCs Federais em todo o Brasil.

436 Constatou-se que não existem indicadores oficiais de áreas queimadas no Brasil, inclusive em UCs e TIs. O governo federal utiliza a proxy dos dados de desmatamento do PRODES ou os dados de focos de calor do DETER. De qualquer forma, tais dados não permitem uma avaliação robusta da magnitude e da evolução do problema no tempo e no espaço, por meio de séries históricas e mapas georreferenciados. Tal limitação também prejudica as estimativas oficiais de emissões de gases do efeito estufa em decorrência de queimadas e incêndios florestais.

437 Outro aspecto relevante é a ausência de instrumentos de planejamento e gestão das UCs: plano de manejo, plano de manejo de fogo, plano de proteção e/ou plano operativo de prevenção e combate aos incêndios florestais.

438 A título de ilustração, observou-se que, aproximadamente, 75% das UCs Federais não possuem Plano de Manejo, que é um documento elaborado de forma a ser o principal instrumento para o planejamento e a gestão da Unidade de Conservação. A situação ainda é mais grave em relação aos Planos de Manejo de Fogo, que é um instrumento que depende das informações geradas no Plano de Manejo.

439 Embora o governo federal tenha avançado na criação de novas áreas de conservação, precisa aumentar sua capacidade de governança sobre as áreas protegidas. Um dos gargalos está na gestão ambiental das UCs, que hoje mais se assemelha a um sistema de manutenção por centro de custos cujo déficit de recursos humanos e financeiros aumenta a cada ano à medida que o sistema de UCs se expande.

440 Por sua vez, observou-se a insuficiência de recursos humanos, materiais e financeiros para prevenção e combate aos incêndios florestais em UCs Federais pelo ICMBio. Em 2008, o ICMBio diagnosticou que não havia gestor em 82 UCs (29%) e fiscais lotados em 173 UCs (54%).

441 Entre as causas da insuficiência de recursos humanos, materiais e financeiros para prevenção e combate aos incêndios florestais em UCs Federais pelo ICMBio, vale destacar a política de criação de novas UCs sem o correspondente fortalecimento institucional do ICMBio; a deficiência no modelo de contratação de brigadistas em caráter emergencial e a inexistência da função de Guardaparque no ICMBio.

442 Outro fator relevante é a existência de conflitos com populações dentro e nas áreas de amortecimento das UCs. Observou-se que tais embates são decorrentes da sobreposição de UCs e TIs; da ausência de ordenamento territorial e regularização fundiária; da criação de assentamentos rurais com baixa sustentabilidade econômica; do desconhecimento pela população que margeia as áreas das UCs dos efeitos danosos do fogo nessas áreas; da insuficiência de ações de extensão rural, assistência técnica e educação ambiental para solucionar as questões de uso dos recursos naturais dentro e nas áreas amortecimento das UCs e, em um nível mais macro, da falta de articulação das políticas públicas do Governo Federal para compatibilizar o desenvolvimento sustentável nas regiões de entorno das UCs.

443 Por outro lado, não se pode negar que os avanços obtidos no combate ao desmatamento na Amazônia decorrem, em grande parte, de um processo de conscientização por parte da sociedade a respeito da importância desse bioma para o Brasil e para o mundo. E isso vem sendo conquistado devido às articulações envolvendo os diversos setores da sociedade com ações que abarcam desde campanhas publicitárias até incentivos públicos e privados direcionados à preservação da Amazônia.

444 Postura semelhante precisa ser alcançada em relação às queimadas e incêndios florestais no país, já que sua prevenção e combate exige a integração dos órgãos das diferentes esferas de governo e da sociedade.

445 Durante as entrevistas, vários gestores apontaram que o fogo é um problema não declarado e que não existe uma política específica para combater esse problema no Brasil, já que o Florescer, o PPCDAM e o PPCerrado concentram suas ações no desmatamento.

446 Por sua vez, o Pronafogo, criado no final de 2009, ainda não possui estrutura operacional e orçamentária suficiente para articular as medidas necessárias para a prevenção e combates às queimadas e incêndios florestais junto aos órgãos e entidades das diferentes esferas de governo.

447 Para isso, faz-se necessário que o governo federal atue prioritariamente sobre as causas econômicas que corroboram para o aumento das queimadas e incêndios florestais no Brasil. Além de desenvolver instrumentos econômicos, como incentivos, subsídios e financiamentos, é importante também restringir o crédito para projetos que utilizam o fogo na propriedade rural, incentivando aqueles que, pelo uso de técnicas alternativas ao fogo, propiciam a redução das queimadas e incêndios florestais.

448 É essencial, ainda, investir em educação ambiental, com vistas a impulsionar mudanças de comportamento da população em geral, estimulando a adoção de atitudes preventivas que contribuam para minimizar a ocorrência de incêndios florestais.

449 Assim, torna-se imperativo e estratégico a prevenção, a inovação por meio da pesquisa e tecnologia, e a indispensável cooperação interinstitucional nos governos, mesclada com a participação de todos os setores da sociedade. O combate é a última etapa. A comprovação que a prevenção não foi efetiva.

7. PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO

450 Diante do exposto, submetem-se os autos à apreciação superior propondo:

I. recomendar à Casa Civil da Presidência da República que avalie a conveniência e a oportunidade de:

a) atuar junto aos órgãos envolvidos na temática das queimadas e incêndios florestais com vistas a propiciar a implementação do Centro Integrado Multiagências de Coordenação Operacional – CIMAN, para atuação em caráter permanente ou de estrutura de gerenciamento de incidentes semelhante, tendo em vista que tal unidade possibilitará a disponibilização de um efetivo capacitado e equipado para a realização de trabalhos preventivos de forma contínua e articulada, visando minimizar os riscos de desastres no país, em especial, no que se refere aos incêndios florestais, fenômeno que tem provocado grandes perdas de biodiversidade ao longo de décadas no Brasil (itens 250 a 266);

b) estimular a inclusão de instrumentos econômicos nas políticas implementadas para o setor, inclusive com restrição de financiamentos para atividades que adotam práticas que possam induzir a ocorrência de incêndios, incentivando àquelas que, pelo uso de técnicas alternativas ao fogo, propiciam a redução das queimadas e incêndios florestais (itens 248 e 266);

c) articular a compatibilização da Política de Criação de Unidades de Conservação Federais com as necessidades do ICMBio de investimentos em recursos humanos, equipamentos e de estrutura básica à consolidação e gestão das áreas protegidas criadas pelo governo federal, incentivando mecanismos de planejamento orçamentário conjunto entre o Ministério do Meio Ambiente, o ICMBio e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que garantam a sustentabilidade econômica, social e ecológica da unidade de conservação recém criada; considerando a necessidade de garantir a sustentabilidade econômica das unidades de conservação e do SNUC, tal qual disposto nos itens 5.1 e 5.4 do eixo temático ‘Capacidade Institucional’, do Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (PNAP), instituído pelo Decreto nº 5.758, de 13 de abril de 2006 (itens 340 a 385);

d) incluir a Funai no Comitê Executivo do Grupo Interministerial de Trabalho Permanente do PPCDAM e do PPCerrado, por meio do Ministério da Justiça, em razão de 21% do território da Amazônia Legal estar afetado à terras indígenas e da importância de sua participação nas ações de prevenção e combate ao desmatamento e incêndios florestais no Brasil (itens 392 a 413);

e) orientar os órgãos e entidades do Governo federal que causam impactos ambientais significativos, para que apliquem a Avaliação Ambiental Estratégica no planejamento de políticas, planos e programas setoriais; de modo a integrar as ações dos diferentes ministérios à agenda ambiental, não raro formulados de maneira conflitante e implementados de forma fragmentar (itens 400 a 413);

II. recomendar à Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que adote a Avaliação Ambiental Estratégica no processo de elaboração do Plano Plurianual, de modo a integrar os programas dos diferentes ministérios à agenda ambiental, não raro formulados de maneira conflitante e implementados de forma fragmentar (itens 400 a 413);

III. recomendar ao Ministério do Meio Ambiente e ao Ministério da Integração Nacional que avaliem a oportunidade e a viabilidade de implementar o Centro Integrado Multiagências de Coordenação Operacional – CIMAN, para atuação em caráter permanente ou de estrutura de gerenciamento de incidentes semelhante, tendo em vista que tal unidade possibilitará a disponibilização de um efetivo capacitado e equipado para a realização de trabalhos preventivos de forma contínua, visando minimizar os riscos de desastres no país, em especial, no que se refere aos incêndios florestais, fenômeno que tem provocado grandes perdas de biodiversidade ao longo de décadas no Brasil (itens 283 a 285);

IV. recomendar ao INPE que desenvolva indicadores de áreas queimadas em território brasileiro, sobretudo em UCs e TIs, com base na sua responsabilidade na ação 2063 – Monitoramento de Queimadas e Prevenção de Incêndios Florestais – e para atender aos programas Florescer (0503) e Meteorologia e Mudanças Climáticas (1421), subsidiando, assim, o próximo PPA 2012-2015, considerando que o indicador de áreas queimadas é um mecanismo que visa garantir a eficácia do Programa Florescer sobre as ações de prevenção e combate aos incêndios florestais e aumentar a governança pública dos atores envolvidos com o tema; o controle social e o controle externo (itens 296 a 312);

V. recomendar ao Ministério do Meio Ambiente e ao Ministério da Ciência e Tecnologia:

a) a inclusão do indicador de áreas queimadas no Programa Florescer quando da proposição do novo PPA 2012-2015, tal qual disposto na ação 2063 – Monitoramento de Queimadas e Prevenção de Incêndios Florestais, sob a responsabilidade do INPE, em consonância com o inciso I do art. 165 da Constituição Federal; considerando que o indicador de áreas queimadas é um mecanismo que visa garantir a eficácia do Programa Florescer sobre as ações de prevenção e combate aos incêndios florestais e aumentar a governança pública dos atores envolvidos com o tema; o controle social e o controle externo (itens 296 a 312);

b) que movimente os créditos orçamentários e recursos correspondentes ao INPE na ação 2063 – Monitoramento de Queimadas e Prevenção de Incêndios Florestais, para atender aos programas Florescer (0503) e Meteorologia e Mudanças Climáticas (1421), considerando que o INPE possui a tecnologia e a competência técnica necessária para adicionar, de forma sistemática, o mapeamento de áreas queimadas; que o indicador de áreas queimadas é um mecanismo que visa garantir a eficácia dos programas descritos sobre as ações de prevenção e combate aos incêndios florestais, além de permitir a divulgação de estimas oficiais de emissões de gases do efeito estufa em decorrência de queimadas e incêndios florestais, aumentar a governança pública dos atores envolvidos com o tema, o controle social e o controle externo (itens 296 a 312 e 422).

VI. determinar ao ICMBio que:

a) com fulcro no § 3º do art. 27 da Lei nº 9.985/2000 e no art. 12 do Decreto nº 4.340/2002, remeta ao Tribunal, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, plano de ação contendo o nome dos responsáveis e o cronograma de adoção das medidas necessárias à elaboração dos Planos de Manejo em todas as unidades de conservação federais, uma vez que a situação atual compromete o zoneamento, o manejo dos recursos naturais, a implantação de estruturas físicas e os programas de gestão necessários ao cumprimento dos objetivos para os quais foram criadas; considerando ainda o item 3.5 do eixo temático ‘Planejamento, Fortalecimento e Gestão’, do Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (PNAP), instituído pelo Decreto nº 5.758, de 13 de abril de 2006, que dispõe sobre a necessidade de elaboração e implantação de instrumentos que contribuam com o cumprimento dos objetivos das unidades de conservação e o

ordenamento territorial, bem como a redução da incidência de incêndios em UCs, suas zonas de amortecimento e entorno (itens 313 a 337);

VII. recomendar ao ICMBio, considerando a necessidade de desenvolver e aprimorar mecanismos para o planejamento e gestão das unidades de conservação, tal qual disposto nos itens 5.2 e 5.5 do eixo temático 'Capacidade Institucional', do Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (PNAP), instituído pelo Decreto nº 5.758, de 13 de abril de 2006, que:

a) elabore o Plano de Manejo de Fogo em todas as unidades de conservação federais, priorizando as áreas protegidas mais críticas em relação ao histórico de ocorrência de incêndios florestais dentro dessas unidades de conservação e em suas zonas de amortecimento (itens 313 a 336 e 338);

b) promova programas de educação ambiental que viabilizem o acesso às informações e o entendimento da importância e dos benefícios das unidades de conservação, bem como sobre os efeitos dos incêndios florestais, alternativas ao uso do fogo na propriedade rural e queima controlada nas áreas de amortecimento (itens 313 a 336 e 338);

c) realize campanhas de divulgação das experiências bem sucedidas sobre os temas de educação ambiental, sensibilização e controle social em unidades de conservação, disseminando boas práticas em prevenção e combate aos incêndios florestais (itens 313 a 336 e 338);

VIII. recomendar ao Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão – MPOG que avalie a viabilidade da criação do cargo de Guarda-parque no quadro do ICMBio, em razão de possível economia ao erário público, na ordem de R$ 16.849.530,00 anuais, conforme estudo do ICMBio intitulado 'Documento Base para Criação da Função de Guarda-parque no ICMBio'; considerando a necessidade de impedir as ameaças e de mitigar os impactos negativos aos quais as unidades de conservação e suas áreas de amortecimento estejam expostas, sobretudo, a elevada incidência de incêndios florestais, tal qual disposto no item 3.5 do eixo temático 'Planejamento, Fortalecimento e Gestão', do Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (PNAP), instituído pelo Decreto nº 5.758, de 13 de abril de 2006 (itens 340 a 384 e 386);

IX. recomendar ao Ministério do Meio Ambiente que:

a) avalie alternativas jurídicas para que os brigadistas contratados durante seis meses pelo ICMBio possam ser novamente contratados no ano seguinte, sem afrontar a Lei 8.745/1993, tal como ocorre com a contratação de brigadistas do Ibama, propiciando o desenvolvimento profissional desses profissionais e a diminuição do risco de acidentes de trabalho nas operações de combate aos incêndios florestais; considerando a necessidade de impedir as ameaças e de mitigar os impactos negativos aos quais as unidades de conservação e suas áreas de amortecimento estejam expostos, sobretudo, a elevada incidência de incêndios florestais, tal qual disposto no item 3.5 do eixo temático 'Planejamento, Fortalecimento e Gestão', do Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (PNAP), instituído pelo Decreto nº 5.758, de 13 de abril de 2006 (itens 340 a 384 e 387);

b) desenvolva o planejamento orçamentário-financeiro das atividades e das ações previstas no Pronafogo a curto, médio e longo prazo; crie condições institucionais para fortalecer a governança do programa, bem como estabeleça um Grupo de Trabalho ou Comitê Executivo, com atribuições específicas para gerenciá-lo de forma eficaz, tal como previsto no par. único, art.1º da Portaria MMA nº 425, de 08/12/2009; considerando a necessidade de otimizar a gestão do problema dos incêndios florestais, em face da existência de vários órgãos com missões institucionais direcionadas à atuação nessa temática e a necessidade de se organizar as ações de prevenção e de combate a incêndios florestais entre o MMA, o Ibama, o SFB e o ICMBio (itens 406 a 412 e 415);

c) atente-se ao prazo para avaliação da implementação do PNAP – Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (PNAP), conforme disposto no art. 3º do Decreto nº 5.758, de 13 de abril de 2006 (item 415);

X. autorizar desde já, observando os critérios de conveniência e oportunidade, o monitoramento pela 8ª Secex das deliberações indicadas nos itens I a IX retro;

XI. encaminhar cópia do presente Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o fundamentam, e do inteiro teor do relatório elaborado pela Equipe de Auditoria ao Ministro-Chefe da Casa Civil, à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, aos Ministérios da Agricultura, Pecuária

e Abastecimento – MAPA; do Desenvolvimento Agrário – MDA; do Meio Ambiente – MMA; da Ciência e Tecnologia – MCT, do Planejamento Orçamento e Gestão – MPOG, ao Ibama, ao Serviço Florestal Brasileiro – SFB, ao Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio e à Funai; à Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal, à Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara dos Deputados, ao Conselho Nacional do Meio Ambiente, à Controladoria Geral da União e à 4ª Câmara do Ministério Público Federal."

É o Relatório.

VOTO

Em apreciação Relatório de Levantamento de Auditoria realizado pela 8ª Secretaria de Controle Externo – Secex/8, nos órgãos e nas entidades do Governo Federal encarregados da prevenção e do combate às queimadas e aos incêndios florestais.

2. O mencionado trabalho decorreu de proposição que apresentei a este Plenário, na Sessão de 15/9/2010, no sentido de que o Tribunal realizasse fiscalização em tais organismos públicos, com vistas a levantar informações, em especial, quanto ao funcionamento do arranjo institucional elaborado para tratar da questão, as ações preventivas adotadas, a logística existente para o combate às queimadas e aos incêndios florestais, o nível de articulação entre os atores envolvidos com a matéria, inclusive em nível estadual e municipal, possibilitando, com isso, a promoção de melhorias nas ações governamentais voltadas para o setor.

3. Motivaram-me, na ocasião, a fazer essa proposta, as constantes notícias veiculadas na mídia dando conta de que as queimadas e os incêndios florestais estavam se alastrando por todo o território nacional, notadamente nas Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, atingindo, inclusive, com grande intensidade, as áreas protegidas. Para evidenciar a dimensão do problema, apresentei os dados divulgados pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais – INPE, segundo os quais houve um acréscimo nos focos de incêndios, apenas no mês de junho de 2010, nos Estados do Maranhão, Tocantins e Piauí, da ordem de 402%, 952% e 1009%, respectivamente, se comparados com o mesmo período de 2009.

4. Essa situação resultava em preocupação ainda maior quando revelados os dados do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio, dando conta de que somente no mês de julho daquele ano ocorreram 3.040 focos de incêndios em 110 Unidades de Conservação, abrangendo 12 Parques Nacionais e 57 áreas indígenas.

5. Não obstante a gravidade do quadro que então se delineava, observou-se, na oportunidade, que o Programa de Prevenção e Combate ao Desmatamento, Queimadas e Incêndios Florestais – Florescer, até o mês de agosto de 2010, somente havia utilizado 50% de seu orçamento estipulado para exercício em R$ 98,8 milhões. Entre as ações com menor execução, encontrava-se a de "monitoramento de queimadas e prevenção de incêndios florestais", com aplicação até então de apenas 25% do orçamento autorizado, não obstante a sua destacada importância para a atuação preventiva do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Ibama e dos demais órgãos e entidades envolvidos no combate às queimadas.

6. No mencionado Levantamento de Auditoria, a Secex/8 elaborou as seguintes questões de auditoria:

a) Quais são as principais causas que contribuem para a elevada ocorrência de queimadas e de incêndios florestais no Brasil?

b) Como funciona o arranjo institucional brasileiro para tratar das queimadas e dos incêndios florestais?

c) Quais as principais vulnerabilidades na preservação e no combate às queimadas e aos incêndios florestais em Unidades de Conservação Federais?

7. A Unidade Técnica utilizou como método de trabalho: a) a execução de pesquisa exploratória de escopo amplo, com a realização de entrevistas semiestruturadas, **brainstorming**, requisição de informações, descrição de macros processos e pesquisa documental e bibliográfica; b) elaboração de matriz de eventos de risco para avaliar as fragilidades associadas às queimadas e aos incêndios florestais no Brasil, os quais foram ponderados pelo método GUT (gravidade, urgência e tendência); e c) priorização das ações de controle pelo método utilizado no passo anterior e em relação ao potencial benefício da atuação do Tribunal sobre tais fragilidades.

8. Concluídas as ações de fiscalização, e após ouvir os gestores dos órgãos e das entidades governamentais envolvidos com a matéria, a Secex/8 elaborou o Relatório antes transcrito, cujas constatações apresentadas vieram confirmar as razões que motivaram a proposta formulada.

9. Neste sentido, foram evidenciadas inúmeras deficiências nas ações de prevenção e combate às queimadas e aos incêndios florestais, falta de articulação entre os órgãos e as entidades governamentais encarregados do assunto, indefinição quantos aos papéis e responsabilidades de tais entes públicos envolvidos com a matéria e uma situação alarmante no que diz respeito às vulnerabilidades das Unidades de Conservação Federais em relação à elevada incidência de queimadas e incêndios florestais de alto impacto em suas áreas de influência.

10. A seguir, serão apresentados os achados de auditorias considerados mais importantes, sistematizados de acordo com as respostas às questões de auditoria formuladas.

I

10.1. Em relação às causas da elevada incidência de queimadas e incêndios florestais no País, foi constatado que a atividade econômica na Região Amazônica e no Centro-Oeste do Brasil, tendo por base, essencialmente, a pecuária extensiva e a agricultura, constitui a causa principal do desmatamento e das queimadas, os quais resultam em incêndios florestais. De acordo com relatórios do Governo, como o Plano de Ação Para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal – PPCDAM (CASA CIVIL, 2004), a pecuária ocupa cerca de 80% de todas as áreas desmatadas na Amazônia brasileira.

10.1.1. Consoante assinalou a Equipe de Auditoria, esse problema se agrava em virtude dos baixos preços das terras na Amazônia e da maior valorização das terras desmatadas em relação às áreas com cobertura vegetal.

10.1.2. Foi ressaltado, também, que esses fatores impulsionam as três principais atividades econômicas na Amazônia e, por conseguinte, a criação de novas frentes de expansão do agronegócio. Em primeiro lugar, ocorre a exploração predatória de madeira, com o aproveitamento de 30 a 35% da matéria-prima original, depois, a pecuária extensiva de grande, médio e pequeno porte e, por fim, a agricultura, que vem evoluindo, paulatinamente, de um sistema manual de manejo agrícola para um sistema mecanizado, com alta tecnologia e maior valor agregado.

10.1.3. Nessa mesma linha, foi ressaltado, também, a valorização que ocorre com a terra no momento em que a pecuária é substituída pela plantação de soja, quando, então, os pecuaristas vendem suas terras por preços até 10 vezes superiores aos valores que haviam sido pagos pela mesma área. Com isso, a capitalização decorrente desse processo leva à aquisição de novas terras na floresta, as quais são desmatadas para a criação de novos rebanhos.

10.1.4. Por fim, consignou-se o uso intencionalmente do fogo em, praticamente, todos os desmatamentos que são feitos nos principais biomas do Brasil (Amazônia, Cerrado, Mata Atlântica, Caatinga e Pampas), considerando ser esta a ferramenta mais barata e rápida para eliminar a vegetação original. Como evidência dessa assertiva foi registrada a grande correlação identificada entre as áreas desmatadas na Amazônia Legal e o total de focos de calor na região, conforme os gráficos apresentados no subitem 163 do Relatório de Levantamento.

10.1.5. Nesse aspecto, foi registrado que, não obstante os efeitos nocivos das queimadas e dos incêndios florestais, o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais – Inpe ainda não quantifica a área queimada no Brasil. Utiliza uma aproximação dos dados de desmatamento ou de focos de calor, os quais, entretanto, não permitem uma avaliação robusta da magnitude e da evolução do problema no tempo e no

espaço, por meio de séries históricas e mapas georrefrenciados. Explicou-se, ademais, que essa limitação prejudica, também, as estimativas oficiais de emissões de gases de efeito estufa, além de dificultar a avaliação da efetividade das políticas públicas relacionadas com o tema.

10.1.6. Assinalou-se, ademais, que ao lado da atividade econômica outros fatores influenciam o problema das queimadas e dos incêndios florestais, entre os quais, o conflito das políticas públicas adotadas para o setor, as fragilidades da gestão ambiental pelo Poder Público e a dificuldade de acesso à informação e ao conhecimento ambiental pela população envolvida.

10.1.7. Tais questões foram resumidas pela Equipe Técnica nos seguintes termos: o governo incentiva a agropecuária na região, por intermédio do crédito rural, de financiamento à construção de frigoríficos, da expansão de rodovias para o escoamento dos produtos do agronegócio e da criação de assentamentos da reforma agrária sem condições adequadas de produção. Por outro lado, não consegue compatibilizar o desenvolvimento sustentável por meio do ordenamento fundiário e territorial, de ações de fiscalização, licenciamento e controle ambiental, de gestão de Unidades de Conservação e de Terras Indígenas, de integração das políticas, planos e programas de governo, da contratação de pessoal suficiente e aquisição de equipamentos e outros recursos materiais destinados ao combate aos incêndios florestais.

10.1.8. Consoante ressaltado pela Unidade Técnica, essa falta de coordenação já foi reconhecida no relatório do Plano de Ação Para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal – PPCDAM (CASA CIVIL, 2004), no qual foram apontadas contradições históricas no conjunto das políticas públicas que têm exercido grande influência no desflorestamento da região, tais como:

a) implantação de rodovias e outras obras de infraestrutura com fortes impactos sobre a ocupação e uso dos recursos naturais;

b) conflitos entre a legislação ambiental e a política fundiária, referentes à alienação de terras públicas, regularização fundiária e reforma agrária;

c) falta de priorização do fomento a atividades ambientalmente sustentáveis, no âmbito de políticas produtivas (crédito, incentivos fiscais, assistência técnica e extensão rural, pesquisa científica e tecnológica).

10.1.9. De igual forma, o Tribunal identificou incoerências entre as políticas de fomento às atividades agropecuárias na Amazônia Legal e aquelas destinadas à redução do desmatamento. Na oportunidade, esta Corte de Contas concluiu, ademais, que a política de crédito rural vigente não é suficiente para induzir a adoção de práticas sustentáveis na região, recomendando, então, as medidas pertinentes ao caso, conforme Acórdão nº 2671/2010 – TCU – Plenário.

10.1.10. No que diz respeito às fragilidades da gestão ambiental pública, foi ressaltado que a ausência de ordenamento territorial na Amazônia Legal, associada à escassa presença do Estado na região, propicia o surgimento de uma série de conflitos sociais sobre os direitos de acesso a terra e aos recursos naturais. Assinalou-se, também, que em muitos dos casos os conflitos têm sido acompanhados de graves problemas ambientais, com destaque para o desmatamento acelerado e a proliferação de queimadas e incêndios florestais.

10.1.11. Destacou-se, ademais, a afirmativa da Assessoria Especial do MDA, no sentido de que posseiros que fazem uso de terras públicas utilizam o fogo até o esgotamento da área por falta de regularização fundiária, após o que passam a ocupar novas terras, considerando, sobretudo, a ausência de fiscalização do Estado. Afirmou, a propósito, que a facilidade encontrada para ocupação de terras públicas na região pode ter relação com a ocorrência de queimadas e incêndios florestais.

10.1.12. Registrou-se, de igual modo, que a ausência de regularização fundiária dificulta o acesso ao crédito rural pelo produtor e às autorizações de queima controlada, estimulando, assim, o mau uso do solo e dos recursos naturais da propriedade rural.

10.1.13. Assinalou, ainda, as fragilidades no monitoramento e no controle ambiental, o que cria a expectativa de impunidade dos usuários do fogo, porquanto, em não havendo identificação de onde ocorreu o fato e de quem provocou o incêndio, torna-se mais difícil a emissão do auto de infração.

10.1.14. De sua parte, foi consignado que o processo de licenciamento da queima controlada ainda é extremamente precário e de difícil acesso à maioria dos produtores rurais, haja vista a dificuldade de se

obter a respectiva autorização, em decorrência da burocracia predominante, da falta de regularização fundiária e, até, da distância das Organizações Estaduais de Meio Ambiente – OEMAs em relação à propriedade rural.

10.1.15. Sobre a dificuldade de acesso às informações e ao conhecimento das questões ambientais, observou-se que, não obstante o uso do fogo na agricultura e na renovação da pastagem seja considerado uma prática antieconômica e antiecológica, uma vez que reduz a produtividade do solo, permite a proliferação de espécies invasoras, aumenta a inflamabilidade da vegetação, produz grandes prejuízos à biodiversidade e à saúde humana, altera o ciclo hidrológico da região e acelera as mudanças climáticas, os produtores rurais continuam a utilizá-lo de forma corriqueira.

10.1.16. De acordo com a Equipe de Auditoria, essa ocorrência é resultante do baixo custo dessa técnica de manejo no curto prazo e, especialmente, da ausência de informação e conhecimento sobre as principais consequências desse procedimento.

10.1.17. Além disso, ressaltou que essa situação de dificuldade de acesso à informação pelo produtor rural é considerada pelo Ibama como analfabetismo ambiental, cujas principais consequências são o uso contínuo do fogo em atividades agropecuárias e o aumento das queimadas no meio rural.

II

10.2. No que diz respeito à ação do Governo Federal na prevenção e no combate às queimadas e aos incêndios florestais, restou demonstrado que a articulação entre órgãos e entidades governamentais apresenta-se deficiente e pode comprometer a eficácia da prevenção, do monitoramento e do combate às queimadas e aos incêndios florestais no Brasil.

10.2.1. De acordo com os gestores ouvidos, o principal motivo dos entraves verificados no trato da questão das queimadas e dos incêndios florestais no Brasil consiste na inexistência de uma política nacional de prevenção e combate a tais ocorrências, o que desfavorece uma atuação articulada dos diversos entes do Governo Federal e, também, no que diz respeito às ações que demandam a participação conjunta de Estados e Municípios.

10.2.2. Segundo tais dirigentes, essa lacuna de regulação no setor deve-se ao fato de que as queimadas e os incêndios florestais ainda não são enfocados como um problema no País, mesmo já sendo conhecidos os impactos perniciosos na saúde da população, ocasionando, especialmente, o crescimento de problemas respiratórios, além de contribuir para o incremento do desmatamento e para a elevação das emissões de gases de efeito estufa.

10.2.3. A Equipe Técnica registrou, ainda, que os órgãos e as entidades do Governo Federal que compõem o arranjo institucional montado para cuidar dessa questão tão relevante atuam de forma descoordenada e sem a articulação necessária a alcançar eficácia das ações adotadas.

10.2.4. Foi ressaltado, também, que a falta de especificação clara dos limites de atuação de cada órgão e entidade relacionada com o assunto prejudica a definição quanto à coordenação das ações, o que impacta negativamente na eficácia da atuação dos atores envolvidos, uma vez que propicia retardos na tomada de decisão, até que se defina quando e quem deve agir em determinada situação.

10.2.5. Como exemplo dessa situação, foi apontada a dificuldade de se operar em ações que envolvam a participação de órgãos e entidades federais, estaduais e municipais, especialmente, por não haver regulamentação que defina a hierarquia entre tais organismos governamentais, o que prejudica a agilidade na execução das atividades, notadamente, em situações emergenciais em que o tempo de resposta influencia decisivamente no resultado da operação.

10.2.6. Nesse sentido, a Unidade Técnica ressaltou que a Lei 6.938/1981, ao dispor sobre a Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA e instituir o Sistema Nacional do Meio Ambiente – Sisnama, integrado pelos órgãos e as entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, atribuiu responsabilidade a todos os entes da Federação, sem, no entanto, estabelecer as competências objetivas de cada um dos entes federados.

10.2.7. Explicou, adicionalmente, que esse fato atinge o caso especifíco dos incêndios florestais, visto que não há legislação definindo as competências para atuação no caso da ocorrência destes, o que

tem interferido na tomada de decisão, gerando, inclusive, conflitos de egos e, como consequência, a perda da oportunidade da atuação tempestiva, contribuindo, assim, para o agravamento do problema.

10.2.8. Como resultado dessa situação, são representativos os relatos dos gestores do Ibama, ao ressaltarem a demora observada no tempo de resposta de outros órgãos quando solicitados a colaborar no combate às queimadas e aos incêndios florestais, citando, a exemplo, o caso do Exército brasileiro que, segundo afirmado, demora, em média, 15 dias para concretizar a sua participação na tarefa. De acordo com aqueles dirigentes, demora desse porte pode resultar na perda de controle sobre os incêndios, haja vista a velocidade com que estes se propagam.

10.2.9. A Secex/8 apresenta, igualmente, como mais um exemplo dessa falta de articulação, a divergência das informações prestadas pelos gestores do Ministério do Desenvolvimento Agrário e do Instituto Chico Mendes. Enquanto os dirigentes do Ministério afirmam que têm celebrado convênios com o Instituto, tendo por objeto inserir os pequenos agricultores nos cursos de educação ambiental por este realizados, com vistas à promoção de ações sustentáveis nas práticas agrícolas, entre estas o emprego de alternativas ao uso do fogo na preparação da terra para o cultivo, os dirigentes do ICMBio contestam essa assertiva, ressaltando inexistir qualquer ajuste celebrado entre as duas instituições com o propósito mencionado.

10.2.10. Registrou, ademais, que a deficiência na articulação das políticas interministeriais foi apontada pelo gestor do Programa Nacional de Redução do Uso do Fogo nas Áreas Rurais e Florestais – Pronafogo como um problema relevante, porquanto ainda é difícil obter a colaboração de outras instituições governamentais nas operações realizadas no âmbito do programa, acrescentando que o apoio somente é obtido com rapidez quando decretada situação de emergência e/ou calamidade pública, ou seja, quando a situação já saiu do controle.

10.2.11. Foi assinalado, também, que o Programa Nacional de Redução do Uso do Fogo nas Áreas Rurais e Florestais – Pronafogo, instituído no final de 2009, ainda não possui estrutura operacional e orçamentária suficiente para articular as ações necessárias à prevenção e ao combate das queimadas e dos incêndios florestais perante os órgãos e as entidades das diferentes esferas de governo.

III

10.3. Relativamente às principais vulnerabilidades nas Unidades de Conservação Federais, a Secex/8 asseverou que o trabalho de fiscalização encontrou uma situação alarmante em relação a tais unidades, em virtude da elevada incidência de queimadas e de incêndios florestais de alto impacto em suas áreas de influência.

10.3.1. Ressaltou, adicionalmente, que a situação de várias dessas Unidades de Conservação é crítica, considerando que a alta frequência e a grande magnitude dos incêndios nestas áreas superam a capacidade de recuperação destas frente ao impacto do fogo, inclusive, no bioma cerrado, o qual costuma apresentar uma grande capacidade de resiliência após uma queimada. Explicou, em seguida, que esse impacto modifica os processos ecológicos, gerando prejuízos à biodiversidade e aos demais recursos naturais da unidade.

10.3.2. Citou, a propósito, a situação do Parque Nacional das Emas, considerado uma das mais frágeis Unidades de Conservação do País, acuado pela expansão constante das fronteiras agrícolas e cercado de lavouras de soja e milho. De acordo com o ICMBio, em 2010, foi realizada perícia no referido Parque, que apontou as origens e os responsáveis pelo incêndio que impactou negativamente aproximadamente 90% da Unidade de Conservação.

10.3.3. Asseverou, ainda, que durante as entrevistas realizadas, vários gestores apontaram que o fogo é um problema não declarado e que, ainda, não existe uma política específica para combater essa questão no Brasil, já que o Florescer, o PPCDAM e o PPCerrado concentram suas ações no desmatamento.

10.3.4. Outro aspecto relevante apontado pela Secex/8 diz respeito à ausência de instrumentos de planejamento e gestão das Unidades de Conservação, tais como, plano de manejo, plano de manejo de fogo, plano de proteção e/ou plano operativo de prevenção e combate aos incêndios florestais.

10.3.5. Nesse sentido, registrou, a título de ilustração, que, aproximadamente, 75% das Unidades de Conservação Federais não têm plano de manejo, este que é o principal instrumento para o

planejamento e a gestão de tais unidades. Esclareceu, ademais, que a situação ainda é mais grave em relação aos planos de manejo de fogo, o qual depende das informações geradas no plano de manejo.

10.3.6. Registrou, de igual modo, a constatação de que são insuficientes os recursos humanos, materiais e financeiros destinados à prevenção e ao combate aos incêndios florestais em Unidades de Conservação Federais pelo Instituto Chico Mendes. Assinalou, nesse sentido, o diagnóstico feito pelo ICMBio em 2008, de que não havia gestor em 82 das Unidades de Conservação e 173 outras não contavam com fiscais, correspondendo, respectivamente, a 29% e 54% do total destas.

10.3.7. A Unidade Técnica apontou, entre as causas da insuficiência de recursos humanos, materiais e financeiros para prevenção e combate aos incêndios florestais em Unidades de Conservação, a política de criação de novas unidades sem o correspondente fortalecimento institucional do Instituto Chico Mendes, a deficiência no modelo de contratação de Brigadistas em caráter emergencial e a inexistência da função de Guarda-Parque no quadro do Instituto.

10.3.8. Foi assinalado, ainda, que a Funai não participa do PPCDAM, principal programa direcionado ao combate ao desmatamento, às queimadas e aos incêndios florestais, não obstante seja gestora de cerca de 21% do território da Amazônia Legal do Brasil, que constitui as Terras Indígenas.

IV

10.4. Em conclusão do seu Relatório, a 8ª Secex entende indispensável que o Governo Federal atue prioritariamente sobre as causas econômicas que corroboram para o aumento das queimadas e dos incêndios florestais no Brasil.

10.4.1. Considera, também, necessário que se desenvolvam instrumentos econômicos, como incentivos fiscais, subsídios e financiamentos, além de restringir o crédito para projetos que utilizam o fogo na propriedade rural, incentivando aqueles que, pelo uso de técnicas alternativas, possam propiciar a redução das queimadas e dos incêndios florestais.

10.4.2. Assinala, igualmente, ser de fundamental importância o fortalecimento e a capacitação da Assistência Técnica e Extensão Rural – Ater, de forma a possibilitar, aos produtores rurais, maior acesso às informações e ao conhecimento ambiental e, com isso, mitigar as causas acidentais e culturais das queimadas e dos incêndios florestais, contribuindo para a prevenção de tais ocorrências.

10.4.3. Entende, também, essencial que seja investido em educação ambiental, com vistas a impulsionar as mudanças de comportamento da população em geral, estimulando a adoção de atitudes preventivas que contribuam para minimizar a ocorrência de incêndios florestais.

10.4.4. Nesse sentido, considera imperativas e estratégicas a prevenção, a inovação por meio da pesquisa e tecnologia e a indispensável cooperação interinstitucional dos governos, mesclada com a participação de todos os setores da sociedade.

10.4.5. Ao final, apresenta proposta de encaminhamento com sugestão de medidas pertinentes ao caso, com destaque para as determinações e recomendações a serem formuladas à Casa Civil da Presidência da República, aos Ministérios do Meio Ambiente e do Planejamento, Orçamento e Gestão, ao Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade e ao Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais.

V

10.5. O Relatório de Levantamento elaborado pela Secex/8 evidencia que os problemas relacionados às queimadas e aos incêndios florestais estão relacionados com diversas causas, em especial, as de caráter econômico, cultural e gerencial.

10.5.1. Os achados de auditoria apresentados revelaram deficiências nas ações de prevenção e combate às queimadas e aos incêndios florestais, falta de articulação entre os órgãos e as entidades governamentais encarregados da questão, indefinição no que diz respeito aos papéis e responsabilidades de tais entes públicos e vulnerabilidades das Unidades de Conservação Federais em relação à elevada incidência de queimadas e de incêndios florestais de alto impacto em suas áreas de influência.

10.5.2. No que diz respeito a essas questões, entendo adequadas as considerações apresentadas pela Unidade Técnica, assim como a respectiva proposta de encaminhamento alvitrada, porquanto consentânea com a realidade dos fatos apontados.

10.5.3. Apenas como reforço aos registros efetuados pela Equipe de Auditoria, considero pertinente acrescentar alguns aspectos relacionados com os efeitos perversos das queimadas e dos incêndios florestais, especialmente, no que diz respeito à saúde da população e à biodiversidade.

10.5.4. De acordo com dados do Ministério da Saúde, nos meses de pico das queimadas no nosso País, duas vezes mais pacientes com problemas respiratórios são atendidos nos estabelecimentos de saúde das regiões atingidas. Esse fato decorre das circunstâncias de no período mais intenso das queimadas e dos incêndios florestais as ocorrências de emissões de carbono para a atmosfera aumentam de forma dramática. Neste sentido, é afirmado que durante semanas os habitantes da Amazônia rural respiram um ar mais poluído do que no centro da cidade de São Paulo.

10.5.5. Nesse mesmo sentido, pode ser citada pesquisa publicada na Revista Ciência & Saúde Coletiva da Associação Brasileira de Pós-Graduação em Saúde Coletiva – Abrasco, a qual apontou uma associação positiva entre focos de queimadas, em Rondônia, e as taxas de mortalidade por doenças do aparelho respiratório, inclusive a doença pulmonar obstrutiva crônica, o que explicaria entre 50 a 80% da mortalidade por essas enfermidades em idosos de mais de 65 anos na região (Disponível em: **http://www.sober.org.br/palestra/9/139.pdf**, acesso em 1/2/2011).

10.5.6. Relativamente à biodiversidade, pode-se afirmar, igualmente, que as queimadas e os incêndios florestais provocam consequências devastadoras em relação à subsistência das espécies vegetais e animais existentes nas regiões atingidas. De acordo com Sato (2003), independentemente da época em que ocorram, as sucessivas queimadas bienais em áreas de Cerrado **stricto sensu** resultam em elevadas taxas de mortalidade com significativas alterações na estrutura e na composição de espécies da vegetação, além da morte de vários espécimes, sem contar o fato que mesmo aqueles que escaparam podem ter seus abrigos destruídos e seu alimento queimado, colocando-os expostos aos predadores naturais e à fome.

10.5.7. De acordo com o MCT (2010), o Brasil e outros 16 países reúnem em seus territórios cerca de 70% das espécies animais e vegetais do planeta, o que lhes confere o título de países megadiversos. Entre estes, o nosso País é considerado o que possui maior diversidade biológica, abrigando cerca de 20% de toda a biodiversidade mundial, que se encontra majoritariamente em ecossistemas florestais. As florestas tropicais amazônicas representam cerca de 26% das florestas remanescentes da Terra – ecossistema que ocupa quase metade do território brasileiro, e que tem valor estratégico para o País.

10.5.8. Segundo a mais recente compilação disponível sobre o número de espécies da fauna brasileira – "Livro Vermelho das Espécies da Fauna Brasileira Ameaçadas de Extinção" (MACHADO **et al**., 2008), existem no Brasil, no universo das espécies conhecidas pela ciência, 652 espécies de mamíferos, 800 de anfíbios, 1.800 de aves, 641 de répteis, 2.300 de peixes de água-doce, 1.298 de peixes marinhos e mais de 100.000 espécies de invertebrados terrestres. Todavia, o conhecimento sobre a diversidade da fauna brasileira é ainda incompleto. Estima-se que se conheça menos de 10% do total das espécies existentes.

10.5.9. Por conta dessas características especiais é que o Brasil instituiu 304 Unidades de Conservação Federais sob a administração do Instituto Chico Mendes, tendo por finalidade proteger e conservar espécies da flora e da fauna nestas existentes. Essas Unidades de Conservação compreendem uma área total de 73.987.193,58 ha (739,87 mil km²), entre unidades de proteção integral e de uso sustentável.

10.5.10. Não obstante, porém, a importância dessas Unidades de Conservação para a preservação da biodiversidade, observa-se que estas são atingidas por queimadas e incêndios florestais de forma contínua e cada vez mais acentuada, conforme apontam os dados do próprio Instituto Chico Mendes apresentados no quadro constante do subitem 289 do Relatório de Levantamento.

10.5.11. Nesse aspecto, merece ser destacada a situação de duas Unidades de Conservação, entre outras tantas que foram dramaticamente atingidas por queimadas e incêndios florestais. Trata-se do Parque Nacional das Emas e da Floresta Nacional de Brasília. A primeira, após ser atingida com índices menores em anos anteriores, no exercício passado, foi queimada em 88,64% de sua área. A segunda, pelo fato de estar localizada na Capital Federal, próximo, portanto, do Poder da República, o que poderia levar-se a imaginar que estivesse melhor protegida em relação às queimadas e aos incêndios florestais. No entanto, o que se viu foi esta importante reserva ser seriamente atingida em 49 % de sua área (conforme noticiado no site do ICMBio em 14/9/2011).

10.5.12. Esses exemplos constituem evidência clara e incontestável de que algo necessita de ser feito para amenizar essa situação nos anos que virão, de forma a reverter-se essa situação grave das queimadas e dos incêndios florestais, sob pena de se transformar em calamidade pública de caráter nacional.

10.7.13. Nesse contexto, entendo que assiste razão à Unidade Técnica quando afirma que essa postura em relação às queimadas e aos incêndios florestais somente poderá ser modificada mediante o estabelecimento de políticas públicas que intensifiquem as ações de conscientização da população quanto aos efeitos negativos do fogo para o meio ambiente e para a humanidade.

10.7.14. Segundo penso, essa conscientização somente virá com investimentos substanciais em educação ambiental em todos os níveis do ensino regular, de modo que as crianças e os jovens possam, desde cedo, serem despertados para a importância de se conservar o meio ambiente em todos os seus aspectos e, com isso, evitar futuros problemas relacionados com a questão, a exemplo da incidência cada vez maior de queimadas e de incêndios florestais.

10.7.15. Podem ser adotadas, também, campanhas institucionais, nos termos do art. 37, § 1º, da Constituição Federal, de forma a expor as consequências resultantes das queimadas e dos incêndios florestais, com vistas a induzir a mudança de comportamento da população em geral e, com isso, estimular a adoção de atitudes preventivas que contribuam para minimizar a incidência de tais ocorrências.

10.7.16. Necessário, outrossim, investir-se fortemente em ações preventivas à ocorrência das queimadas e dos incêndios florestais, de modo a atuar nas causas do problema, utilizando as informações disponíveis e do mapa de riscos de ocorrência destes, entre outros elementos.

10.7.17. Indispensável, igualmente, que sejam solucionados os problemas operacionais evidenciados na execução das medidas de combate às queimadas e aos incêndios florestais, notadamente aquelas relacionadas com a falta de coordenação de ações e articulação entre os atores envolvidos com a questão.

10.7.18. Dessa forma, entendo pertinente que, a par das medidas propostas pela Secex/8, seja o assunto levado ao conhecimento dos órgãos e das entidades encarregados da matéria relacionada com os aspectos abordados neste Voto, com recomendações no sentido de que avaliem a conveniência e a oportunidade de adotarem providencias que possam viabilizar a solução dos problemas apontados.

Com essas considerações, acolho as conclusões e proposta de encaminhamento apresentadas pela Unidade Técnica, com as homenagens que merecem, pela qualidade do trabalho realizado, com os ajustes considerados necessários, e Voto no sentido de o Tribunal adote a deliberação que ora submeto à apreciação deste Plenário.

Sala das Sessões, em 21 de setembro de 2011.

AROLDO CEDRAZ
Relator

ACÓRDÃO Nº 2516/2011 – TCU – Plenário

1. Processo TC 028.459/2010-5.
2. Grupo I – Classe V – Relatório de Levantamento.
3. Interessado: Tribunal de Contas da União.
4. Unidades: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Ibama, Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio, Ministério do Meio Ambiente – MMA, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – Mapa, Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA, Fundação Nacional do Índio – Funai e Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais – Inpe.
5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade: 8ª Secretaria de Controle Externo (Secex/8).
8. Advogado constituído nos autos: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos do Relatório de Levantamento realizado com o objetivo de apresentar um diagnóstico com as principais causas e vulnerabilidades que contribuem para as queimadas e os incêndios florestais.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. recomendar à Casa Civil da Presidência da República que adote providências no sentido de:

9.1.1. possibilitar a institucionalização do Centro Integrado Multiagências de Coordenação Operacional – Ciman, em nível nacional e em caráter permanente, de modo a disponibilizar um efetivo capacitado e equipado para a realização de ações preventivas de forma contínua e articulada entre os órgãos e as entidades envolvidos com a questão das queimadas e dos incêndios florestais;

9.1.2. estimular a inclusão de instrumentos econômicos nas políticas implementadas para o setor, inclusive com restrição de financiamentos para atividades que adotem práticas que possam induzir a ocorrência de queimadas e incêndios, incentivando aquelas que, pelo uso de técnicas alternativas ao fogo, propiciam a redução de tais ocorrências;

9.1.3. compatibilizar a Política de Criação de Unidades de Conservação Federais com as necessidades do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio, em termos de estrutura básica e de serviços, recursos humanos e equipamentos, que possibilitem a consolidação e gestão das áreas protegidas;

9.1.4. incentivar mecanismos de planejamento orçamentário conjunto entre o Ministério do Meio Ambiente, o Instituto Chico Mendes e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que possam garantir a sustentabilidade econômica, social e ecológica das Unidades de Conservação instituídas;

9.1.5. incluir a Fundação Nacional do Índio – Funai nos Comitês Executivos do Grupo Interministerial de Trabalho Permanente do PPCDAM e do Plano de Ação Para Prevenção e Controle do Desmatamento e das Queimadas no Cerrado – PPCerrado, por meio do Ministério da Justiça, considerando a importância de que esta participe das ações de prevenção e combate às queimadas e aos incêndios florestais, já que 21% do território da Amazônia Legal refere-se a Terras Indígenas (itens 392/413);

9.1.6. orientar os órgãos e as entidades do Governo Federal, cujas ações causam impactos ambientais significativos, no sentido de que apliquem a Avaliação Ambiental Estratégica no planejamento de políticas, planos e programas setoriais, de forma que possibilite a integração das ações dos diferentes entes públicos e evite a formulação de maneira conflitante e a execução fragmentada;

9.2. recomendar à Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que adote a Avaliação Ambiental Estratégica no processo de elaboração do Plano Plurianual, de modo a integrar os programas dos diferentes ministérios à agenda ambiental e evitar a formulação de maneira conflitante e execução fragmentada;

9.3. recomendar aos Ministérios do Meio Ambiente e da Integração Nacional que adotem medidas com vistas à institucionalização do Centro Integrado Multiagências de Coordenação Operacional – Ciman em nível nacional e em caráter permanente, de modo a possibilitar um efetivo capacitado e equipado para a realização de ações preventivas de forma contínua e articulada entre os órgãos e as entidades envolvidos com a questão das queimadas e dos incêndios florestais;

9.4. recomendar ao Instituto Nacional de Estudos Espaciais – Inpe que desenvolva indicadores de áreas queimadas no território brasileiro, sobretudo em Unidades de Conservação e em Terras Indígenas, no âmbito da ação Monitoramento de Queimadas e Prevenção de Incêndios Florestais, de modo a garantir a eficácia do Programa de Prevenção e Combate ao Desmatamento, Queimadas e Incêndios Florestais – Florescer, aumentar a governança pública dos atores envolvidos com a questão, subsidiar os órgãos de controle e possibilitar o controle social;

9.5. recomendar aos Ministérios do Meio Ambiente e da Ciência e Tecnologia que:

9.5.1. incluam, na oportunidade da proposição do PPA 2012-2015, o indicador de áreas queimadas no Programa Florescer, tal como disposto na ação 2063 – Monitoramento de Queimadas e Prevenção de Incêndios Florestais do PPA 2008-2011, sob a responsabilidade do Inpe, de modo a permitir a avaliação da eficácia das ações do referido programa na prevenção e no combate às queimadas e aos incêndios florestais;

9.5.2. garantam aporte de recursos financeiros e humanos ao Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais – Inpe, na ação 2063 – Monitoramento de Queimadas e Prevenção de Incêndios Florestais, de forma a lhe possibilitar a oferecer os elementos necessários à eficácia das ações de prevenção e ao combate às queimadas e aos incêndios florestais;

9.6. recomendar ao Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio que, à vista do disposto no subitens 5.2 e 5.5 do eixo temático "Capacidade Institucional", do Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (PNAP), instituído pelo Decreto 5.758, de 13 de abril de 2006, que:

9.6.1. elabore o Plano de Manejo de Fogo em todas as Unidades de Conservação Federais, priorizando as áreas protegidas mais críticas em relação ao histórico de ocorrência de queimadas e de incêndios florestais nas unidades e em suas zonas de amortecimento;

9.6.2. promova programas de educação ambiental que viabilizem o acesso às informações e o entendimento da importância e dos benefícios das Unidades de Conservação, bem como sobre os efeitos das queimadas e dos incêndios florestais, alternativas ao uso do fogo na propriedade rural e queima controlada nas áreas de amortecimento;

9.6.3. realize campanhas de divulgação das experiências bem sucedidas sobre os temas de educação ambiental, sensibilização e controle social em Unidades de Conservação, disseminando as boas práticas em prevenção e combate às queimadas e aos incêndios florestais;

9.7. determinar, também, ao Instituto Chico Mendes que, nos termos do art. 27, § 3º, da Lei 9.985/2000 e do art. 12 do Decreto 4.340/2002, encaminhe a este Tribunal, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, Plano de Ação para a elaboração dos Planos de Manejo a que se refere o subitem anterior, no qual devem constar o nome do responsável, as ações a serem desenvolvidas e o cronograma de execução das medidas;

9.8. recomendar ao Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão – MPOG que avalie a viabilidade de criar o cargo de Guarda-Parque no quadro de pessoal do Instituto Chico Mendes, de forma a possibilitar-lhe a adequada fiscalização das Unidades de Conservação Federais sob sua administração;

9.9. recomendar ao Ministério do Meio Ambiente que implemente medidas no sentido de:

9.9.1. avaliar as alternativas jurídicas para solucionar as deficiências hoje vivenciadas com relação à contratação de brigadistas pelo Instituto Chico Mendes, de modo a garantir o desenvolvimento adequado das ações de combate às queimadas e aos incêndios florestais nas Unidades de Conservação Federais;

9.9.2. desenvolver o planejamento orçamentário-financeiro das atividades e das ações previstas no Programa Nacional de Redução do Uso do Fogo nas Áreas Rurais e Florestais – Pronafogo, a curto, médio e longo prazo, criar condições institucionais para fortalecer a governança do programa e instituir um Grupo de Trabalho ou Comitê Executivo, com atribuições específicas para gerenciá-lo de forma eficaz, tal como previsto no art.1º, Parágrafo único, da Portaria MMA 425, de 8/12/2009;

9.9.3. atentar para o prazo de avaliação da implementação do Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas – PNAP, conforme disposto no art. 3º do Decreto 5.758, de 13 de abril de 2006;

9.10. recomendar, também, ao Ministério do Meio Ambiente que avalie a conveniência e a oportunidade de realizar campanhas institucionais, no sentido de induzir a mudança de comportamento da população em geral e, com isso, estimular atitudes preventivas que contribuam para minimizar a incidência de queimadas e de incêndios florestais;

9.11. recomendar ao Ministério da Educação que avalie a conveniência e a oportunidade de incluir no currículo escolar do ensino fundamental e médio de disciplina com conteúdo de educação ambiental, de modo a induzir o conhecimento e a sensibilização das crianças e dos jovens para as questões ambientais, notadamente no que diz respeito às queimadas e os incêndios florestais;

9.12. autorizar, desde logo, à 8ª Secretaria de Controle Externo – Secex/8 que, observados os critérios de conveniência e oportunidade, realize o monitoramento das recomendações e determinações formuladas nos subitens anteriores;

9.13. encaminhar cópia deste Acórdão, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentam, aos Presidentes do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e das Comissões de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal e Permanente de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara dos Deputados, considerando a alegada falta de definição nas normas que tratam das questões ambientais, em especial a Lei 6.938/1981, quanto aos limites de atuação dos órgãos e entidades envolvidos com o assunto, inclusive, no que se refere a Estados, o Distrito Federal e os Municípios;

9.14. encaminhar, também, cópia desta deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que o fundamentam, aos titulares da Casa Civil da Presidência da República, dos Ministérios do Meio Ambiente, da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Desenvolvimento Agrário, da Ciência e Tecnologia, da Integração Nacional, do Planejamento Orçamento e Gestão, da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais e Renováveis, do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, do Serviço Florestal Brasileiro, da Fundação Nacional do Índio, do Conselho Nacional do Meio Ambiente, da Controladoria Geral da União e da 4ª Câmara do Ministério Público Federal.

9.15. arquivar o presente processo.

10. Ata n° 39/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/9/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2516-39/11-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Augusto Nardes (na Presidência), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Aroldo Cedraz (Relator), Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO NARDES
Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)
AROLDO CEDRAZ
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO II – CLASSE I – Plenário
TC 005.568/2009-0 (com 4 volumes e 21 anexos)
Natureza: Embargos de Declaração.
Unidade: Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF 1ª Região-DF).

Responsáveis: Antonio Roberto de Sousa (CPF 055.067.781-04), Carolina Saraiva de Figueiredo Cardoso (CPF 084.405.437-27), Denise Mindello de Andrade (CPF 448.419.906-82), Felipe dos Santos Jacinto (CPF 003.116.773-04), Gilson Martins de Melo (CPF 877.453.306-10), José Hermínio B. Neto e

Azevedo (CPF 192.748.583-53), José Murilo Cruz Brito (CPF 184.901.071-49), Luiz Otávio Campello Montezuma (CPF 034.589.058-20), Marco Antonio Franca (CPF 195.524.166-04), Paulo Cézar de Almeida Toledo (CPF 890.956.267-68), Silvio Ferreira (CPF 884.071.528-20) e Consórcio Nova Sede TRF e Arquitetura e Urbanismo Oscar Niemeyer S/C Ltda. (CNPJ 29.269.686-0001-76).

Advogados constituídos nos autos: Djenane Lima Coutinho (OAB/DF 12.053), João Geraldo Piquet Carneiro (OAB/DF 800-A), Arthur Lima Guedes (OAB/DF 18.073), Antonio Newton Soares de Matos (OAB/DF 22.998), Antonio Henrique M. Coutinho (OAB/DF 34.308)

Sumário: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. LEVANTAMENTO DE AUDITORIA. FISCOBRAS 2009. OBRAS DE CONSTRUÇÃO DO EDIFÍCIO-SEDE DO TRF-1ª REGIÃO-DF. ANÁLISE DAS IRREGULARIDADES ASSOCIADAS AOS CONTRATOS 58/2006 (PROJETO EXECUTIVO DA OBRA TRF) E CONTRATO 58/2007 (EXECUÇÃO DAS OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA PARA CONSTRUÇÃO). PAGAMENTO POR SERVIÇOS NÃO PREVISTOS CONTRATUALMENTE. SOBREPREÇO. SUPERFATURAMENTO. ALEGAÇÃO DE AUSÊNCIA DE AMPLA DEFESA. CONHECIMENTO. VÍCIO INSANÁVEL COM PREJUÍZO PARA A PARTE. ACOLHIMENTO. INSUBSISTÊNCIA DOS SUBITENS 9.2, 9.3, 9.3.1 e 9.3.2 DO ACÓRDÃO COMBATIDO. OITIVA DAS EMPRESAS RESPONSÁVEIS. SEGUIMENTO À PETIÇÃO INTERPOSTA. COMUNICAÇÃO PELO TRF-1 DE CUMPRIMENTO DE DEERMINAÇÃO. CONVERSÃO DE IG-P EM IG-C. CONHECIMENTO À COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL E AOS DEMAIS INTERESSADOS.

RELATÓRIO

Trata-se de embargos de declaração opostos pelo Consórcio Nova Sede TRF, ao Acórdão 1.534/2011-TCU-Plenário, prolatado nos seguintes termos:

"9.1. com fundamento no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal, c/c o art. 45 da Lei 8.443/1992, fixar o prazo de 15 (quinze) dias para que o Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF 1ª Região-DF) adote as providências necessárias ao exato cumprimento da Lei, no sentido de cancelar o saldo de empenho a liquidar, remanescente do Contrato 58/2007 (construção do novo Edifício Sede do TRF-1), que se encontra em nome da Construtora Via Engenharia;

9.2. com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno – TCU, determinar ao TRF 1ª Região-DF que adote medidas administrativas, com vistas a obter do Consórcio Nova Sede TRF, bem como do Escritório de Arquitetura e Urbanismo Oscar Niemeyer S/C Ltda., o ressarcimento dos valores apurados neste processo, como crédito em favor do TRF-1, encaminhando, a esta Corte de Contas, os documentos comprobatórios das ações adotadas no prazo de 45 (quarenta e cinco) dias;

9.3. autorizar a Secob-1, em caso de descumprimento da determinação constante do subitem 9.2 retro, proceder, com fundamento nos arts. 12, II, e 47 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992 c/c o art. 237, parágrafo único, e art. 252 do RI/TCU e art. 37 da Resolução/TCU 191/2006, a formar apartados de tomada de contas especial, os quais deverão ser constituídos dos elementos atinentes a cada um dos contratos referentes aos valores impugnados, na forma a seguir especificada, com vistas à identificação dos responsáveis e quantificação dos valores a serem ressarcidos, considerando as datas dos pagamentos realizados, pelos seguintes débitos apurados:

9.3.1. R$ 3.917.229,47 (três milhões, novecentos e dezessete mil, duzentos e vinte e nove reais e quarenta e sete centavos), acrescida dos consectários legais a contar de dezembro de 2007, relativa ao superfaturamento apurado no Contrato 58/2007, referente à execução das obras e serviços de engenharia para construção do edifício sede do TRF;

9.3.2. R$ 4.386,48 (quatro mil, trezentos e oitenta e seis reais e quarenta e oito centavos), acrescido dos consectários legais a contar de novembro de 2006, e R$ 84.110,00 (oitenta e quatro mil cento e dez

reais), acrescido dos consectários legais a contar de dezembro de 2007, relativas ao superfaturamento apurado no Contrato 58/2006, referente à elaboração do projeto executivo do edifício sede do TRF;

9.4. manter a indicação de IG-P, até que o TRF 1ª Região-DF demonstre não mais haver saldo de empenho disponível que possa ser utilizado para pagamento dos valores exigidos pelo Consórcio Nova Sede TRF;

9.5. enviar cópia desta deliberação, bem como do relatório e do voto que a fundamentam, ao Ministério Público Federal; ao Conselho Nacional de Justiça; à Polícia Federal; à 14ª Vara Federal/DF, onde tramita a Ação Cautelar de Produção Antecipada de Provas (Proc. 2009.34.00.020786-5); e à 3ª Secex, unidade técnica detentora da clientela do órgão fiscalizado, alertando-a de que os desdobramentos desta fiscalização poderão impactar na análise das contas dos anos de 2006 a 2009;

9.6 determinar a restituição dos autos à Secob-1, para que esta dê continuidade à análise das razões de justificativa apresentadas em resposta às audiências determinadas no subitem 9.3.1 do acórdão 1617/2009-TCU-Plenário e às realizadas no TC 015.005/2008-9"

2. A embargante informa que, como não foi devidamente notificada do supracitado acórdão, tomou como termo inicial para oposição dos embargos sua publicação no Diário Oficial da União, datada de 15/6/2011. Assim, por ter protocolado a peça recursal antes de 22/6/2011, entende ser manifesta a tempestividade do recurso.

3. No que tange ao mérito, assegura que buscará demonstrar a necessidade de se atribuir ao recurso efeitos suspensivos e infringentes e, ainda, sanar contradições que entende existir no aludido Acórdão 1.534/2011-TCU-Plenário.

4. Reproduz, na sequência, as determinações efetivadas por esta Corte de Contas nos subitens 9.1, 9.2 e 9.3 e 9.6 do acórdão embargado, para afirmar que, da simples leitura dos trechos transcritos, é possível verificar a contradição apontada.

5. Assegura que a contradição estaria no fato de este Tribunal ter feito recomendações que teriam resultado na apreciação do mérito do presente processo, com a conclusão pela existência de débito, a expedição de determinação para implementação de procedimentos para ressarcimento dos valores reputados como indevidamente pagos, sem antes se manifestar, de maneira conclusiva, sobre as defesas apresentadas.

6. Afirma, ainda, que o Acórdão 1.617/2009-TCU-Plenário deixa evidenciado que a oitiva dos envolvidos visa, entre outras coisas, a buscar a manifestação dos responsáveis sobre a existência de débito. Assim, no seu entender, a conclusão sobre essa questão demandaria a análise prévia das defesas apresentadas, sob pena de o chamamento aos autos figurar como mera formalidade, vazia de conteúdo.

7. Além do mais, a situação está em desconformidade com o entendimento e com a prática deste Tribunal, razão pela qual não pode ser admitida.

8. Menciona, na sequência, a Súmula vinculante 3, do Supremo Tribunal Federal, e requer que se reconheça a impropriedade de se afirmar a existência de um débito antes mesmo do exame completo e conclusivo das defesas apresentadas. Defende que a avaliação, nessa fase processual, deveria ater-se tão somente à questão formal, qual seja, a classificação da presente obra (com indicativo de paralisação ou não) e não sobre a existência de dano.

9. Afirma, ademais, que a impropriedade que relata já foi, inclusive, reconhecida por este próprio Relator quando, em 14/3/2011, rechaçou proposta da Secob para a instauração de TCE, afirmando que decidiria essa questão após a verificação da pertinência dos novos elementos juntados às fls. 807/818, v. 4, e de sua efetiva contribuição para a formação do juízo de mérito destes autos, em especial no que diz respeito à responsabilização dos agentes, à formação de apartados de TCE e à conveniência de analisar as audiências em momento posterior.

10. Assegura, entretanto, que antes de se posicionar sobre esses elementos, contrariando a própria decisão de 14/3/2011, decidiu pela existência de débito e determinação de sua cobrança, ante a afirmação da Secob de que os novos elementos, **a priori,** não teriam influência em tal conclusão. Em razão disso, a contradição restaria clara.

11. Por fim, afirma que o posicionamento adotado pela Secob poderia ter induzido o Relator a erro, pois em que pese reconhecer que a análise das razões de justificativa não estavam finalizadas, a unidade técnica apresentou proposta de encaminhamento que tratava do mérito do processo.

12. Nesses termos, requer seja o recurso conhecido e recebido em seu efeito suspensivo, para que seja provido, afastando-se a contradição apontada, tornando sem efeito os itens 9.2 e 9.3 (9.3.1 e 9.3.2) do Acórdão 1.534/2011-Plenário, até que a Secob-1 conclua o exame das defesas apresentadas, consoante o item 9.6 do acórdão embargado.

13. Posteriormente, em 9/8/2011, o Consórcio Nova Sede do TRF fez juntar aos autos novo documento, protocolado sob o nº 000464388058, por meio do qual noticia suposta violação à ampla defesa e ao contraditório, que teria sido praticada pelo Diretor-Geral do TRF-1. Acosta a este processo cópia do ofício/Diges/68, encaminhado ao Consórcio, no qual o Órgão simplesmente determina o pagamento do valor apontado pelo Tribunal de Contas, sem, contudo, instaurar processo administrativo, ofertando a oportunidade de o consórcio defender-se.

14. A embargante relata que teria reputado ao TRF-1 que a cobrança não poderia ser efetivada naqueles termos e que a determinação do TCU deveria ser interpretada no sentido de que fosse instaurado procedimento administrativo próprio para cobrança dos valores, respeitando o direito de defesa. Tanto é verdade que o próprio acórdão embargado autorizava, desde logo, a adoção de procedimento para o caso de omissão do Órgão.

15. Entretanto, o presidente daquele Tribunal, ao analisar a defesa, teria destacado que estava apenas cumprindo determinação da Corte de Contas. Segundo a interpretação que fez do aludido Acórdão 1.534/2011-Plenário, deveria apenas cobrar o valor indicado e não instaurar processo administrativo específico para buscar o ressarcimento.

16. A peticionaria defende que a interpretação daquela Corte não está correta. No seu entender, o Órgão contratante deveria instaurar o aludido procedimento. A simples cobrança de valor, conforme ocorreu, sem instauração de prévio processo administrativo, quer pelo TCU, quer pelo TRF-1, representaria grave violação ao contraditório e à ampla defesa.

17. Em razão do que expõe, requer, subsidiariamente que, à época do julgamento dos embargos interpostos, se a contradição apontada for reconhecida e restar mantida a determinação para buscar ressarcimento de valores, seja esclarecido ao TRF-1 que a determinação feita pelo TCU no Acórdão 1.534/2011-Plenário é para que seja iniciado um procedimento de cobrança, o qual deverá respeitar o contraditório e a ampla defesa, concretizado por meio da instauração de processo administrativo para analisar se há débito e qual seria o montante eventualmente devido, após analisada a defesa que deverá ser oportunizada ao Consórcio.

18. Registro, ainda, a juntada aos autos de documento trazido pela empresa Arquitetura e Urbanismo Oscar Niemeyer S/C Ltda., protocolada sob o nº 000464285999, em que informa que foi intimada pelo TRF-1 a ressarcir ao Erário a importância de R$ 154.683,78, referente à multa por irregularidades apontadas por peritos do Instituto Nacional de Criminalística (INC), da Polícia Federal.

19. Afirma que, em resposta à intimação, a requerente teria argumentado que não fora chamada a oferecer defesa no aludido processo, momento em que o presidente daquela Corte de Justiça teria considerado como recurso a manifestação da requerente, indeferindo-o, por considerar que o TCU é que seria o órgão competente para apreciar a questão.

20. Ante isso, a título de esclarecimento, reafirma que não foi instada a se manifestar nos autos do processo deste Tribunal, que trata da construção da sede do TRF.

21. Alega, ainda, que o Consórcio Nova Sede TRF promove perante a 14ª Vara Federal do Distrito Federal ação de produção antecipada de provas (2009.34.00.020786-5), na qual a Arquitetura e Urbanismo Oscar Niemeyer S/C Ltda. foi arrolada como ré, a pedido do Ministério Público Federal.

22. Informa que, na perícia realizada na Medida Cautelar em tramitação na Justiça Federal, o pedido do Ministério Público transformou uma ação de produção de provas numa verdadeira devassa policial, resultando na remessa dos elementos obtidos aos Tribunais como se estes fossem definitivos, incontestáveis e transitados em julgado.

23. Diante do que expõe, requer vista dos autos deste processo e abertura de prazo para apresentação de defesa.

24. Por fim, registro que também foi acostado aos autos o Ofício/Diges 134, de 27 de junho de 2011 (fls. 867, do v. p. 4), em que o Diretor-Geral do Tribunal Regional Federal da 1ª Região informa a este Tribunal que, em cumprimento ao subitem 9.1 do acórdão 1534/2011-TCU-Plenário, foi cancelado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), em 7/6/2011, o saldo de empenho disponível em nome do Consórcio Nova Sede TRF (Construtora Via engenharia S/A) (fls. 868/870, v. p. 4).

25. Informa, ainda, que, em relação ao item 9.2 e subitens 9.3.1 e 9.3.2, foi expedida notificação ao Consórcio Nova Sede TRF e ao Escritório de Arquitetura Oscar Niemayer S/C Ltda. para recolhimento à União dos valores fixados por este Tribunal.

26. Em face do exposto, solicita que seja autorizado o afastamento da indicação de IG-P, referente ao extinto Contrato 58/2007.

É o Relatório.

VOTO

Como se observa no Relatório precedente, três são os expedientes que trago à apreciação deste colegiado, neste momento processual.

2. Inicialmente, apreciarei os embargos de declaração opostos pelo Consórcio Nova Sede TRF ao Acórdão 1.534/2011-TCU-Plenário (fls. 1/7, anexo 14).

3. Preliminarmente, conheço dos embargos de declaração, por atenderem aos requisitos de admissibilidade estipulados no art. 34 da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992, e no art. 287 do Regimento Interno.

4. Quanto ao mérito, observo que o Consórcio suscita vício de contradição, pois que este Tribunal teria expedido determinação ao Tribunal Regional Federal da 1ª Região TRF-1 para adoção de procedimentos visando ao ressarcimento de valores reputados como indevidamente pagos, sem antes proceder ao exame, de maneira conclusiva, das defesas apresentadas pelo Consórcio.

5. Alega que a oitiva dos envolvidos foi feita para que, entre outras coisas, eles se manifestassem sobre a existência de débito, conforme consignado no Acórdão 1.617/2009-TCU-Plenário. Entretanto, os argumentos acostados não foram, em momento algum, analisados por este Tribunal.

6. Com efeito, assiste razão ao embargante. Compulsando os autos, verifico que a unidade técnica, apesar de ter promovido a oitiva e audiência dos responsáveis, limitou-se, na fase processual que originou o acórdão ora embargado, ao exame da documentação apresentada pelo TRF-1 a título de encontro de contas, em atendimento à determinação constante do item 9.3.1, do mesmo Acórdão, referente a indício de superfaturamento identificado na execução do Contrato 58/2007.

7. Justificou o procedimento pela necessidade de manifestação célere do TCU a respeito das irregularidades que resultaram no superfaturamento do contrato, conforme parágrafo 2º do art. 98 da Lei 12.017/2010 (LDO 2010), o qual determina que o TCU se manifeste a respeito das irregularidades que ensejaram o indicativo de paralisação dos pagamentos do Contrato 58/2007 (IG-P), do TRF-1, item 9.1 do Acórdão 1617/2009 TCU-Plenário.

8. Assim, foi adiada para momento posterior a apreciação das oitivas e audiências determinadas nos TCs 005.568/2009-0 e 015.005/2008-9, relativos aos Fiscobras 2008 e 2009, respectivamente.

9. Ocorre que, em razão da análise efetivada na documentação juntada pelo TRF-1ª Região, foi apurado superfaturamento de R$ 3.917.229,47 (dezembro de 2007), referente ao Contrato 58/2007, firmado com o Consórcio Nova Sede TRF, e R$ 4.386,48 (novembro de 2006) + R$ 84.110,00 (dezembro de 2007), referente ao Contrato 58/2006, firmado com a empresa Arquitetura e Urbanismo Oscar Niemeyer S/C Ltda.

10. Na primeira instrução realizada, a unidade propôs a este Relator a constituição de dois processos de tomada de contas especial (TCE), com fulcro nos arts.12, II, e 47 da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992,

c/c o art. 237, Parágrafo único, e art. 252 do RI/TCU, com vistas à identificação dos responsáveis e à quantificação dos valores a serem ressarcidos, considerando as datas dos pagamentos realizados (fls. 772/782, v. 3).

11. Entretanto, quando o processo já se encontrava em meu gabinete, ingressaram novos elementos oriundos do TRF 1ª Região-DF, em que a entidade questiona a proposta oferecida pela Secob, de instauração de TCE, nessa fase processual, antes de terem sido apreciadas as alegações de defesa oferecidas em resposta às audiências determinadas no subitem 9.3.1 do Acórdão 1.617/2009-TCU-Plenário. A alegação da entidade era de que tal procedimento causaria inegável prejuízo aos agentes públicos, pois não possibilitaria a confrontação de toda a matéria de defesa produzida com outros elementos constantes do processo.

12. O gestor do TRF1 alegou, também, que os agentes públicos não teriam sido ouvidos e nem acompanharam o trabalho do Exército/CRO 11, o que redundou no Relatório de Situação, acostado aos autos. Segundo afirmou, tal trabalho não teria contemplado as matérias de defesa, a título de razões de justificativa que contraditavam todas as alegações de sobrepreço.

13. Dada a relevância da matéria, entendi necessário, antes da apreciação do mérito do processo, restituir os autos à Secob-1, que sucedeu a Secob-3 na instrução do processo, para que fosse examinada a pertinência dos novos elementos juntados às fls. 807/818, v. 4, e de sua efetiva contribuição para a formação do juízo de mérito destes autos, em especial no que diz respeito à responsabilização dos agentes, à formação de apartados de TCE (o que prescindia, naquele momento, da oitiva das empresas), e à conveniência de analisar as audiências em momento posterior.

14. A unidade técnica se manifestou nos termos da instrução acostada às fls. 827/830, v.4, e concluiu que os argumentos apresentados não se mostravam suficientes para afastar por completo as irregularidades apontadas pelas equipes de auditoria dos Fiscobras 2008 e 2009.

15. Posicionou-se, portanto, pela manutenção das irregularidades e, em consequência, pela ratificação da proposta de encaminhamento da Secob-3, acostada à fl. 782 (principal, v. 3), com algumas modificações, entre as quais a exclusão da determinação de constituição de processos apartados de TCE e inclusão de comando ao TRF-1 para adoção de medidas administrativas visando à cobrança da diferença apurada no encontro de contas, com crédito em favor do TRF-1, e encaminhamento a esta Corte de Contas de documentos comprobatórios da ação no prazo de 45 (quarenta e cinco) dias.

16. A alteração do procedimento, conforme relatado nos itens precedentes, acabou por gerar, de fato, restrição ao direito constitucional do exercício do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal, pois, diferentemente do processo de tomada de contas especial, no âmbito do qual as empresas teriam o direito de apresentar defesas, já que há a realização de audiências e/ou citações para que os responsáveis apresentem suas razões de justificativa e alegações de defesa, bem como para que contestem o débito imputado, a oportunidade não foi viabilizada com a simples determinação para que o órgão obtivesse das empresas o ressarcimento dos valores.

17. Dessa forma, a deliberação ora contestada carregou em seu bojo vício de nulidade, pois afetou diretamente interesses daqueles que tiveram restringido o direito constitucional do exercício do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal.

18. Nesse contexto, cabe dar provimento aos presentes embargos de declaração, conferindo-lhes efeitos infringentes, para tornar insubsistentes os subitens 9.2, 9.3, 9.3.1 e 9.3.2 do Acórdão 1534/2011-Plenário.

19. Quanto ao argumento constante no novo documento acostado aos autos pelo Consórcio, em que noticia suposta violação à ampla defesa e ao contraditório que teria sido praticada pelo Diretor-Geral do TRF-1, que simplesmente determinou o pagamento do valor apontado por este Tribunal de Contas, sem instaurar processo administrativo onde fosse assegurado o direito de defesa, depreendo que a matéria não se enquadra nas situações a serem apreciadas no âmbito de embargos de declaração (omissão, contradição e obscuridade)

20. Independentemente disso, a questão resta superada, ante o acolhimento dos elementos anteriormente apresentados por esse próprio Consórcio, que levaram a proposta de tornar insubsistentes

os subitens impugnados pelo requerente e proceder ao chamamento das empresas envolvidas para se defenderem no âmbito dos presentes autos.

21. No que se refere ao documento trazido ao processo pela empresa Arquitetura e Urbanismo Oscar Niemeyer S/C Ltda., protocolado sob o nº 000464285999, recebo-o como mera petição, dando-lhe seguimento.

22. Nessa manifestação, a empresa informa ter sido intimada pelo TRF-1 para ressarcir valor, apresentou argumentos de defesa, indeferidos por aquele órgão sob a justificativa de que estaria cumprindo determinação do TCU. No mesmo documento, requer a este Relator vista dos autos e abertura de prazo para apresentação de defesa.

23. No que tange a essa solicitação, esclareço que o provimento dos embargos apresentados pelo Consórcio repercute na esfera de interesse da peticionária, já que o encaminhamento proposto por este Relator é no sentido de que sejam tornados insubsistentes os subitens 9.2, 9.3, 9.3.1 e 9.3.2 do Acórdão 1534/2011-Plenário e que as empresas sejam chamadas a apresentar razões de defesa, caso assim desejarem, no âmbito deste processo. Por essa razão, entendo que o pleito da Oscar Niemeyer restará atendido.

24. Por fim, quanto ao documento apresentado pelo Diretor-Geral do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, informando a este Tribunal sobre o cancelamento, pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), em 7/6/2011, do saldo de empenho disponível em nome do Consórcio Nova Sede TRF (Construtora Via engenharia S/A), o cumprimento da determinação constante do item 9.2 e subitens 9.3.1 e 9.3.2, e solicitando que seja autorizado o afastamento da indicação de IG-P, referente ao extinto Contrato 58/2007, teço as considerações a seguir aduzidas.

25. Como pode ser observado no Voto condutor da deliberação embargada, foi mantida a indicação de IG-P, conforme sugerido pela unidade técnica, até que o TRF-1 demonstrasse não mais haver saldos ou empenhos disponíveis que pudessem ser utilizados para pagamento dos valores exigidos pelo Consórcio Nova Sede TRF.

26. Com a comprovação de que houve o cancelamento, em 7/6/2011, do saldo de empenho disponível em nome do Consórcio Nova Sede TRF (Construtora Via engenharia S/A), depreendo não mais haver razão para manter esse indicativo.

27. Em razão de todos esses elementos, entendo adequado converter os indícios de irregularidades graves com recomendação de paralisação (IG-P), para indícios de irregularidades graves com recomendação de continuidade (IG-C), determinando à Secob 1 que realize os lançamentos pertinentes no Sistema Fiscalis e que seja dado conhecimento dessa ação à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto ao Colegiado.

Sala das Sessões, em 21 de setembro de 2011.

AROLDO CEDRAZ
Relator

ACÓRDÃO Nº 2517/2011 – TCU – Plenário

1. Processo TC 005.568/2009-0 (com 4 volumes e 21 anexos)
2. Grupo II – Classe I – Embargo de Declaração
3. Interessados: Antonio Roberto de Sousa (CPF 055.067.781-04), Carolina Saraiva de Figueiredo Cardoso (CPF 084.405.437-27), Denise Mindello de Andrade (CPF 448.419.906-82), Felipe dos Santos Jacinto (CPF 003.116.773-04), Gilson Martins de Melo (CPF 877.453.306-10), José Hermínio B. Neto e Azevedo (CPF 192.748.583-53), José Murilo Cruz Brito (CPF 184.901.071-49), Luiz Otávio Campello

Montezuma (CPF 034.589.058-20), Marco Antonio Franca (CPF 195.524.166-04), Paulo Cézar de Almeida Toledo (CPF 890.956.267-68), Silvio Ferreira (CPF 884.071.528-20), Consórcio Nova Sede TRF e Arquitetura e Urbanismo Oscar Niemeyer S/C Ltda. (CNPJ 29.269.686-0001-76).

4. Unidade: Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF 1ª Região-DF)

5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz

5.1 Relator da deliberação recorrida: Ministro Aroldo Cedraz

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: Secob-1

8. Advogados constituídos nos autos: Djenane Lima Coutinho (OAB/DF 12.053), João Geraldo Piquet Carneiro (OAB/DF 800-A), Arthur Lima Guedes (OAB/DF 18.073), Antonio Newton Soares de Matos (OAB/DF 22.998), Antonio Henrique M. Coutinho (OAB/DF 34.308)

9. Acórdão

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, que tratam de embargos de declaração opostos pelo Consórcio Nova Sede TRF ao Acórdão 1534/2011-TCU-Plenário.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, com fulcro nos arts. 32, inciso II, e 34 da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 277, inciso III, e 287 do Regimento Interno/TCU, em:

9.1. conhecer dos presentes embargos para, no mérito, conceder a eles provimento;

9.2. conhecer do documento apresentado pela empresa Arquitetura e Urbanismo Oscar Niemeyer S/C Ltda., como mera petição, dando-lhe seguimento;

9.3. tornar insubsistentes o subtens 9.2, 9.3, 9.3.1 e 9.3.2 do Acórdão 1534/2011 – TCU – Plenário;

9.4. determinar, com fundamento nos princípios da ampla defesa e do contraditório previstos no inciso LV do art. 5º da Constituição Federal, a realização de oitiva da empresa do Consórcio Nova Sede TRF, para que, se assim o desejar, manifestar-se, no prazo de 15 (quinze) dias, acerca do valor de R$ 3.917.229,47 (três milhões novecentos e dezessete mil duzentos e vinte e nove reais e quarenta e sete centavos), acrescido dos consectários legais a contar de dezembro de 2007, relativo ao superfaturamento apurado no Contrato 58/2007 referente à execução das obras e dos serviços de engenharia para construção do edifício sede do TRF;

9.5. determinar, com fundamento nos princípios da ampla defesa e do contraditório previstos no inciso LV do art. 5º da Constituição Federal, a realização de oitiva da empresa Arquitetura e Urbanismo Oscar Niemeyer S/C Ltda., para que, se assim o desejar, manifestar-se, no prazo de 15 (quinze) dias, acerca dos valores de R$ 4.386,48 (quatro mil trezentos e oitenta e seis reais e quarenta e oito centavos), acrescido dos consectários legais a contar de novembro de 2006, e de R$ 84.110,00 (oitenta e quatro mil, cento e dez reais), acrescido dos consectários legais a contar de dezembro de 2007, relativos ao superfaturamento apurado no Contrato 58/2006 referente à elaboração do projeto executivo do edifício sede do TRF.

9.6. converter o indício de irregularidade grave com recomendação de paralisação (IG-P) para indício de irregularidade grave com recomendação de continuidade (IG-C) relativamente ao Contrato 58/2007 (execução das obras e serviços de engenharia para construção do edifício sede do TRF, subitem 9.1 do Acórdão 1617/2009-TCU-Plenário e 9.4 do Acórdão 1534/2011-TCU-Plenário); determinando à Secob-1 que realize os lançamentos pertinentes no Sistema Fiscalis;

9.7. dar ciência ao Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF 1ª Região-DF) a respeito do presente acórdão, encaminhando-lhe copia do relatório e voto que a fundamentam;

9.8. comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que, em relação às obras de construção do edifício-sede do TRF 1ª Região em Brasília/DF, custeadas com recursos orçamentários disponibilizados por meio do programa de trabalho PT-02.122.0569.11RV.0101, não mais persistem irregularidades graves que se enquadrem no disposto no inciso IV do §1º do art. 94 da Lei 12.309/2010 (LDO/2011), ante a anulação do saldo de empenho disponível em nome do Consórcio Nova Sede TRF (Construtora Via engenharia S/A), consoante determinação proferida no âmbito do Acórdão 1534/2011-TCU-Plenário;

9.9. enviar cópia desta deliberação, bem como do relatório e do voto que a fundamentam para o Ministério Público Federal; o Conselho Nacional de Justiça; a Polícia Federal; a 14ª Vara Federal/DF, Ação Cautelar de Produção Antecipada de Provas (Proc. 2009.34.00.020786-5); e a 3ª Secex, unidade técnica detentora da clientela do órgão fiscalizado, alertando-a de que os desdobramentos desta fiscalização poderão impactar na análise das contas dos anos de 2006 a 2009.

9.10. determinar a restituição dos autos à Secob-1.

10. Ata n° 39/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/9/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2517-39/11-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Augusto Nardes (na Presidência), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Aroldo Cedraz (Relator), Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO NARDES
Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)
AROLDO CEDRAZ
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO II – CLASSE I – Plenário
TC 005.868/2009-7
Natureza: Embargos de Declaração.
Unidade: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes em Mato Grosso – Dnit/MT.
Embargante: Hideraldo Luiz Caron, ex-diretor de infraestrutura rodoviária (CPF 323.497.930-87).
Advogado constituído: não há.

Sumário: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. FISCOBRAS 2009. ALEGAÇÃO DE OMISSÃO DECORRENTE DE DESCONSIDERAÇÃO DE MEMORIAL APRESENTADO APÓS INCLUSÃO DO PROCESSO EM PAUTA. IMPROCEDÊNCIA DO ARGUMENTO, DADA A INEXISTÊNCIA DE VINCULAÇÃO DA ATUAÇÃO DO RELATOR. NÃO PROVIMENTO.

1 – A apresentação de memorial, após inclusão do processo em pauta, não condiciona nem vincula a atuação do relator.

RELATÓRIO

Hideraldo Luiz Caron, ex-diretor de infraestrutura rodoviária do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – Dnit interpôs embargos de declaração (fls. 2/7 do anexo 3) contra o acórdão 1.936/2011 – Plenário (fls. 542/544 do volume 2).

2. Por intermédio da deliberação criticada, esta Corte, ao apreciar auditoria realizada em obras de manutenção de trechos rodoviários na BR-163/MT aos cuidados da Superintendência Regional do Dnit

em Mato Grosso – Dnit/MT (Fiscobras 2009 – Fiscalis 187/2009), resolveu, entre outros pontos, aplicar ao ora embargante, com esteio no inciso II do art. 58 da Lei 8.443/1992, multa de R$ 5.000,00.

3. Decorreu a sanção da publicação do edital 110/2008-11 SR/DNIT/MT sem existência de dotação orçamentária suficiente para pagamento das obrigações previstas no respectivo cronograma. Ficou caracterizada, assim, infração ao inciso III do § 2º do art. 7º da Lei 8.666/1993.

4. Alegou o embargante, em síntese, a existência de omissão no aresto embargado, uma vez que "os argumentos e informações apresentadas nos memoriais não foram apreciadas pelo e. julgador" (sic – fl. 4 do anexo 3).

5. Sustentou, ainda, que "anexo aos memoriais consta documento novo – relatório fotográfico de conclusão da obra – que convence o intérprete de que se a obra está concluída, ou seja, à disposição dos usuários da via, o fato da dotação orçamentária ser insuficiente na data da licitação (mas suficiente no decorrer da execução da obra) deve ser relevado em prol do atingimento do objetivo principal a ser perseguido pela administração, qual seja: o atendimento do interesse público primário" (sic – fl. 4 do anexo 3).

6. Destacou, também, que, as obras em questão estavam incluídas no Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, o que lhes conferia tratamento legislativo e orçamentário diferenciado.

7. Por fim, após lembrar que sua atitude não causou prejuízos ao erário e permitiu melhor atendimento dos princípios da eficiência e da razoabilidade, além de satisfazer o interesse publico em obter uma estrada em boas condições, com os consequentes ganhos econômicos e de preservação de vidas humanas, o embargante requereu a atribuição de efeitos infringentes aos embargos e o afastamento da multa que lhe foi imposta, na linha da jurisprudência desta Corte que evita apenar gestores por escolhas que não sejam flagrantemente danosas aos cofres públicos (acórdão 1.196/2009 – Plenário).

8. Registre-se, ainda, a interposição de pedidos de reexame contra o acórdão ora embargado pela empresa Top Engenharia Ltda. (anexo 4) e pelo Dnit (anexo 5).

É o Relatório.

VOTO

Por atender aos requisitos de admissibilidade, podem ser conhecidos os embargos de declaração interpostos pelo ex-diretor de infraestrutura rodoviária do Dnit contra o acórdão que lhe aplicou multa em razão da abertura de licitação sem existência de dotação orçamentária suficiente para pagamento das obrigações previstas no respectivo cronograma.

2. Basicamente, limitou-se o embargante a: (i) apontar omissão no acórdão recorrido, eis que não teriam sido considerados argumentos e documentos constantes de memorial por ele apresentado; (ii) apresentar uma série de razões que justificariam sua atitude e o consequente afastamento da sanção que lhe foi imposta.

3. Os argumentos que buscam justificar a conduta do responsável não devem ser acolhidos, eis que representam tentativa de rediscussão do mérito da matéria, procedimento inadmissível na via recursal em apreço.

4. Já a alegada omissão no exame do memorial não ocorreu.

5. A aludida peça (fls. 566/588 do volume 2) foi apresentada em 25/7/2011, depois de incluído o processo em pauta para julgamento na sessão deste Plenário de 27/7/2011. Assim, seu exame pelo relator não é obrigatório, como bem demonstrou o Ministro Walton Alencar Rodrigues no voto condutor do acórdão 846/2010 – Plenário, que também tratou de embargos de declaração em que foi apontada a mesma omissão ora alegada:

"A instrução processual, nos termos do art. 160, §§ 1º e 2º, do Regimento Interno, e do art. 110, §3º, da Resolução TCU 191/2006, encerra-se no momento em que o titular da unidade técnica emitir seu parecer conclusivo, ocorrido em agosto de 2009. A apresentação de memorial, após inclusão do processo em pauta, prevista no parágrafo terceiro desse artigo, não condiciona, nem vincula a atuação do relator.

(...) A apresentação de memorial, com o processo já em pauta, tem por finalidade sensibilizar os demais Ministros e o representante do Ministério Público para o pleito do interessado. Não é recurso aditivo, como pretende o recorrente. Não integra formalmente o processo e por isso não se constitui em informação necessária e imprescindível para a formação de juízo de valor. Eventual aproveitamento de informação apresentada em memorial não constitui fato vinculativo para o relator."

6. Dessa forma, uma vez que não se pode falar em omissão e que existem nos autos pedidos de reexame interpostos pelo Dnit e pela empresa Top Engenharia Ltda. contra a decisão ora embargada, o que demanda exame preliminar de admissibilidade e sorteio de relator daqueles apelos, voto pela adoção da minuta de acórdão que trago ao escrutínio deste colegiado.

Sala das Sessões, em 21 de setembro de 2011.

AROLDO CEDRAZ
Relator

ACÓRDÃO Nº 2518/2011 – TCU – Plenário

1. Processo TC 005.868/2009-7
2. Grupo II – Classe I – Embargos de Declaração.
3. Embargante: Hideraldo Luiz Caron, ex-diretor de infraestrutura rodoviária (CPF 323.497.930-87).
4. Unidade: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – Dnit.
5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: não atuou.
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de embargos de declaração interpostos por Hideraldo Luiz Caron contra o acórdão 1.936/2011 – Plenário.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator e com base no art. 34 da Lei 8.443/1992, em:

9.1. conhecer dos embargos de declaração e negar-lhes provimento;

9.2. dar ciência desta deliberação ao embargante;

9.3. encaminhar os autos à Secretaria de Recursos – Serur, para exame preliminar de admissibilidade dos recursos interpostos pelo Dnit e pela Top Engenharia Ltda. contra o acórdão 1.936/2011 – Plenário e posterior remessa à Secretaria das Sessões – Seses, para sorteio de relator daqueles apelos.

10. Ata n° 39/2011 – Plenário.
11. Data da Sessão: 21/9/2011 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2518-39/11-P.
13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Augusto Nardes (na Presidência), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Aroldo Cedraz (Relator), Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO NARDES
Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)
AROLDO CEDRAZ
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE V – Plenário
TC 012.903/2011-6 (processo eletrônico).
Natureza: Relatório de Auditoria.
Unidade: Companhia Docas do Rio Grande do Norte.
Interessado: Congresso Nacional.
Advogado constituído nos autos: não há.

Sumário: FISCOBRAS 2011. RELATÓRIO DE AUDITORIA. OBRAS DE AMPLIAÇÃO E MELHORAMENTOS DO TERMINAL SALINEIRO DE AREIA BRANCA/RN. IRREGULARIDADES NÃO IMPEDITIVAS DA CONTINUIDADE DAS OBRAS. OITIVA DA ENTIDADE PORTUÁRIA E DO CONSÓRCIO DE EMPRESAS INTERESSADO. DETERMINAÇÕES. CIÊNCIA À COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL.

RELATÓRIO

Tratam os presentes autos de auditoria de conformidade realizada na Companhia Docas do Rio Grande do Norte – Codern, no âmbito do Plano de Auditorias Especiais para o exercício de 2011 – Fiscobras/2011, com o objetivo de fiscalizar as obras de ampliação e melhoramentos do Terminal Salineiro de Areia Branca/RN, constantes do Programa de Trabalho 26.784.1459.122V.0024/2011.

2. A presente fiscalização foi realizada pela 4ª Secretaria do TCU incumbida da Fiscalização de Obras – Secob-4 no período de 9/5 a 17/6/2011. Durante a fase de execução, a equipe de auditoria analisou documentação referente à concorrência 23/2009 e à execução dos contratos 12/2009 (execução das obras) e 22/2010 (serviços de assessoria à fiscalização), visitou o canteiro de obras, em terra, e deslocou-se até o Porto Ilha, localizado em mar aberto (quatorze milhas náuticas a nordeste da cidade de Areia Branca e oito milhas náuticas em linha da costa do Rio Grande do Norte), para conhecer o objeto e verificar o andamento dos principais serviços contratados.

3. A ampliação do Porto Ilha está inserida nas obras de infraestrutura portuária, no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, e os recursos necessários estão consignados no Orçamento Geral, repassados pela União sob a forma de participação no capital da empresa estatal Codern.

4. Conforme relatado pela equipe de auditoria, à época da fiscalização 55% das obras encontravam-se concluídas, sendo que o volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R$ 220.495.773,10, referente à soma do valor do contrato 12/2009 (R$ 218.555.456,83, referentes à execução das obras), com o volume financeiro contrato 22/2010 (R$ 1.940.316,27, relacionados à prestação de serviços de assessoria à fiscalização).

5. O relatório de auditoria elaborado pela Secob-4 (peça 55) aponta as seguintes irregularidades constatadas na presente fiscalização:

5.1. projeto básico deficiente;

5.2. sobrepreço caracterizado pela contratação de itens de serviço com preços excessivos ante os de mercado;

5.3. inclusão de parcela referente aos tributos Imposto de Renda Pessoa Jurídica – IRPJ e Contribuição Social sobre o Lucro Líquido – CSLL na composição das Bonificações e Despesas Indiretas – BDI;

5.4. inexistência dos critérios de aceitabilidade de preços unitários e global; e

5.5. deficiência na apresentação das informações constantes da planilha orçamentária do edital da concorrência 23/2009, assim como do contrato 12/2009 e de seus aditivos.

6. Para melhor detalhamento das irregularidades listadas acima, faço integrar o presente relatório, com alguns ajustes de forma, a manifestação técnica da equipe de auditoria da Secob-4, extraída do relatório de auditoria que compõe a peça 55 destes autos:

"**3 – ACHADOS DE AUDITORIA**

3.1 – Projeto básico deficiente ou desatualizado.

3.1.1 – Tipificação do achado:

Classificação – grave com recomendação de continuidade (IG-C)

Justificativa de enquadramento (ou não) no conceito de irregularidade grave da LDO – A irregularidade ora apontada não se enquadra no conceito de irregularidade grave do art. 94 da Lei 12.309/2010 (LDO 2011), pois, apesar de configurado potencial risco ao erário, o dano reverso referente à paralisação desta obra localizada em alto mar pode gerar grande prejuízo material e ambiental, além de afetar a segurança dos trabalhos no Porto Ilha.?

3.1.2 – Situação encontrada:

Verificou-se que o projeto básico anexo ao Edital 23/2009, o qual resultou no contrato atualmente vigente para execução das obras de ampliação do Terminal Salineiro de Areia Branca, não apresentou todos os estudos e as soluções técnicas necessários para uma obra de engenharia que o porte e especificidades dessa exigem. Em função dessa deficiência no projeto básico, foram pactuados dois aditivos ao contrato, os quais somados totalizam R$ 43.700.258,45, o que representa 24,99% do valor contratado.

O projeto básico licitado foi elaborado em 2009 pela Hidrotopo Consultoria e Projetos Ltda. e contemplou os seguintes documentos:

a) Descrição do objetivo do projeto;

b) Termo de Referência;

c) Planilhas orçamentárias;

d) Especificações e critérios de medição;

e) Projeto arquitetônico constituído por dezessete pranchas, contendo: (i) arranjo geral, vistas, detalhes e cortes do cais/ilha; (ii) planta baixa e cortes do alojamento; (iii) desenhos esquemáticos da sequência de execução do cais e da cravação das estacas prancha; (iv) desenho dos módulos típicos da jaqueta do cais de barcaça; (v) vistas do descarregador de barcaça; (vi) desenho das peças de ampliação do transportador de correia-TR4; (vii) conjunto e detalhes do atual transportador de aproximação-TR5; e, (viii) memória de cálculo da cortina de estacas prancha metálicas.

Observou-se que os estudos necessários para a quantificação de alguns serviços não fizeram parte do projeto básico, além disso, não foram elaborados o detalhamento dos equipamentos e os projetos complementares do alojamento dos trabalhadores, necessários para permitir a quantificação do objeto a ser licitado. A ausência desses projetos resultou na reformulação durante a fase de elaboração do projeto executivo e de execução da obra, e contraria o exposto na alínea 'b', do inciso IX, do art. 6º, da Lei 8.666/93.

Considera-se necessário registrar, ainda, que a obra encontra-se com o percentual executado de 55% e que os aditivos pactuados até o momento atingiram o percentual de 24,99%. Portanto, não é demais prever a extrapolação do limite previsto no § 2º do art. 65 da Lei 8.666/93, decorrente de imprecisões no projeto básico.

Frisa-se que a elaboração do projeto executivo fez parte do escopo do objeto do Edital 23/2009 e, posteriormente, o consórcio vencedor da licitação subcontratou a empresa EXE Engenharia, por meio do Contrato 1/2009, o qual teve como objeto:

'Prestação de serviços de elaboração e fornecimento de projeto executivo, assistência técnica, e estudo de ondas para o dimensionamento do sistema de contenção no perímetro da ilha, constituídos de:

– Projetos estruturais da contenção da Ilha e do Cais de barcaças;

– Projetos estruturais, arquitetônicos e de instalações prediais da edificação;

– Projeto de acessórios e dispositivos complementares do cais tais como fixação de trilhos, batentes defensas, cabeços de amarração, escadas de marinheiro, etc.'

Diante das inconsistências encontradas, apresenta-se a seguir as descrições pormenorizadas dos principais problemas que configuram o presente achado de auditoria:

I – ausência de estudos prévios necessários à perfeita orçamentação da obra:

I.1 – ausência de sondagens geológicas e de estudo sobre a altura máxima da onda:

Inicialmente, merece destaque o fato de que as sondagens geológicas, necessárias para possibilitar o dimensionamento das estacas pranchas, responsáveis pela contenção das células de ampliação do Porto Ilha, não fizeram parte do projeto básico anexo ao Edital 23/2009. Acompanhou o projeto básico, o documento denominado 'Memória de Cálculo da Cortina de Estacas Pranchas' o qual efetuou os cálculos das pressões e empuxos, o dimensionamento do tirante de ancoragem, o peso das estruturas e o esforço da onda. Entretanto, o referido documento não foi acompanhado das memórias de cálculo que justificassem os parâmetros lá registrados, mas apenas consignou que, devido à falta de informações sobre o subsolo marinho, foi considerada, a favor da segurança, uma segunda linha de tirantes na cota de -4,00 m. Por fim, registrou que: 'após sondagem geológica, os cálculos deverão ser confirmados.'

Questionada a esse respeito, por meio do relatório preliminar da Secretaria de Controle Interno (Ciset), a Codern informou que foram utilizadas as sondagens geológicas efetuadas entre 1971 a 1973, as quais embasaram a construção do terminal. Cientificou ainda que não houve na região o registro de alterações sísmicas capazes de promover mudanças no subsolo marinho, e portanto, não foram efetuadas sondagens para a obra de ampliação do Porto Ilha.

Com relação a esse tema, registre-se que a sondagem geológica fez parte do orçamento base que compôs o Edital 23/2009. Após os estudos geotécnicos efetuados pela empresa Gepê Engenharia, subcontratada pelo consórcio executor da obra para efetuá-los, foram promovidas modificações nos parâmetros adotados no projeto básico. Uma das alterações empreendidas foi no nível do fundo do mar: enquanto o projeto básico considerou o nível de -5 m, o projeto executivo utilizou -7 m.

De modo similar, foi registrada, na 'Memória de Cálculo da Cortina de Estacas Pranchas', integrante do projeto básico, a altura máxima de onda de três metros para o cálculo do esforço na estrutura, sem demonstrar a origem desse dado. Já o projeto executivo aumentou o valor da altura máxima de onda em relação ao projeto básico e estabeleceu como critério de projeto, nos lados Leste e Norte, a altura máxima de 5,90 m, na fase de operação, conforme registrado no 'Relatório Técnico Definição de Parâmetros de Projeto para Ondas – RT-4010-300-08-001', elaborado pela EXE Engenharia.

Esse estudo no projeto executivo utilizou informações de alturas significativas, alturas máximas e período de ocorrência de ondas nos pontos 26351 e 26350, adquiridos pelo consórcio da empresa Oceanweather Inc., situados a aproximadamente 60 milhas de distância da ilha. A partir desses dois pontos, os estudos estatísticos de onda e vento transformaram as características das ondas para o local da obra.

Reitere-se que os parâmetros de nível do fundo do mar e altura máxima da onda influenciaram diretamente na especificação das estacas pranchas responsáveis pelo suporte da estrutura do Porto Ilha.

Apresenta-se oportuno comparar as especificações das estacas pranchas nas duas etapas de projeto. Enquanto o projeto básico apontou que todas as estruturas seriam contratadas com estacas pranchas metálicas tipo AU-16, conforme o Anexo V do Edital 23/2009, 'Especificações e Critérios de Medições e Pagamento dos Serviços', o projeto executivo, após as modificações nos parâmetros de cálculo da

estrutura, alterou os quantitativos de alguns serviços e adicionou novos tipos de estacas pranchas. Dessa forma, foram incluídas as estacas pranchas AZ-50 para atender ao maior esforço nos lados Leste e Norte e foram utilizadas as estacas pranchas AU-23, AU-16 e AU-14, para as estacas internas e para o lado Oeste, onde os esforços são menores.

Portanto, após a elaboração do projeto executivo foram promovidas mudanças no cálculo estrutural da contenção da ilha artificial, registradas no 'Relatório Demonstrativo das Alterações Estruturais da Cortina de Contenção da Ilha', RT-CCQ-001/10, as quais implicaram no acréscimo de R$ 11.832.474,09 ao valor do Contrato 12/2009, o que representa o percentual de 7%.

I.2 – ausência de estudo sobre o empuxo ativo das células de contenção:

Outra carência no projeto básico digna de nota consiste na ausência de estudo sobre o empuxo ativo das células de contenção para o cálculo da berma de proteção da cortina de estaca prancha, item relevante no custo total do empreendimento. O projeto básico calculou a berma considerando apenas a proteção contra erosão submarina e solapamento da onda na estrutura, sem levar em consideração o efeito variável do empuxo ativo das células de contenção.

A berma de enrocamento tem a função de proteger a estrutura de ampliação da área de estocagem do Porto Ilha contra erosão e perda de estabilidade. Após a elaboração do projeto executivo, o serviço de 'enrocamento de pedra, transporte e despejo' teve seu quantitativo majorado 6,5 vezes em relação ao quantitativo contratado, alteração objeto do 1º Termo Aditivo ao Contrato 12/2009. Como justificativa para o acréscimo desse serviço, foram apresentados os relatórios integrantes do projeto executivo e justificativas técnicas elaboradas pelo Consórcio Areia Branca.

Com relação a esse tema, o Relatório Técnico RT-4010-302-13-004, elaborado pela EXE Engenharia, autora do projeto executivo, contém os cálculos de obtenção da dimensão necessária da berma para impedir a erosão do solo em frente à cortina sob ação de ondas e correntes e para contribuir com empuxo passivo sobre as estacas prancha, aumentando a segurança do conjunto e minimizando o custo da cortina.

Com base nesses cálculos, o Relatório Técnico, RT-CCQ-002/10, 'Relatório Demonstrativo do Enrocamento de Pedra, Transporte e Despejo', elaborado pelo consórcio, justificou que o volume licitado para o enrocamento não era suficiente para combater o esforço do empuxo ativo. A partir disso, solicitou a aprovação de aditivo contratual que, celebrado, elevou o valor do serviço de enrocamento de pedra, transporte e despejo, (item 2.9 da planilha) de R$ 3.961.725,46 para R$ 25.775,976,27, (valores com incidência de BDI), o que representou o acréscimo de R$ 21.814.250,81 sobre o valor do contrato. Frise-se que, enquanto o projeto básico considerou o quantitativo de 1.120 m³, o projeto executivo elevou esse quantitativo para 7.287 m³, decorrente da ausência do estudo no projeto básico sobre o empuxo ativo das células de contenção do Porto Ilha.

I.3 – diferença entre as batimetrias que fundamentaram o projeto básico e o projeto executivo:

Somando-se ao anteriormente exposto, merece destaque ainda a diferença apontada entre a batimetria que fundamentou o projeto básico e a batimetria realizada durante a elaboração do projeto executivo. A representação gráfica do relevo do fundo do mar foi utilizada para quantificar o aterro hidráulico de enchimento das células compostas por estacas pranchas que formam a estrutura de contenção e a área interna da plataforma do Porto Ilha, a ser realizado com a utilização de draga tipo Hopper e flutuante de apoio.

O projeto básico indicou que o volume de material necessário para o enchimento com areia das células de contenção da ampliação da Ilha seria de 81.626,00 m³, enquanto o projeto executivo concluiu que o volume necessário seria de 94.959,21 m³. Essa diferença na dragagem e no enchimento das células representou o montante de R$1.714.004,14.

Portanto, em razão da ausência de sondagens geológicas, de estudo sobre a altura máxima de onda e de estudo sobre empuxo ativo das células de contenção, somado à diferença entre o quantitativo do aterro hidráulico estimado no projeto básico e o definido no projeto executivo, ocorreu a elevação do valor da obra em R$ 35.360.729,05, o que representa o percentual de 20% em relação ao valor pactuado, conforme registrado no 1º Termo Aditivo ao Contrato 12/2009.

II – ausência dos projetos arquitetônicos e projetos complementares de instalações prediais:

Verificou-se que o orçamento base estimou o valor de alguns itens sem a existência dos projetos arquitetônicos, projetos complementares de instalações prediais ou as especificações necessárias.

O item 6 do orçamento, 'fornecimento e montagem do descarregador de barcaças (DB-04)', orçado em R$ 15.642.862,10, está representado na prancha 14, desenho HDT-554-0708-IL-EST-DB4-01, de maneira esquemática com reprodução das vistas superior, lateral e frontal do equipamento, sem a identificação dos seus componentes básicos, espessura ou peso das peças, bem como sem as respectivas dimensões. Portanto, o projeto não possui os elementos necessários à orçamentação desse equipamento.

Além disso, o Anexo V do edital, 'Especificações e Critérios de Medição' apenas listou os componentes integrantes do DB-04, entretanto, não apresentou as dimensões das peças ou sua localização no equipamento. O documento se limitou a registrar que 'a empresa contratada deverá entregar o projeto executivo de forma consubstanciada para a fabricação e montagem, considerando as diretrizes do descritivo e especificações básicas constantes na descrição técnica do equipamento'. Em função da ausência de detalhamento que permitisse a exata compreensão desse equipamento, o item foi contratado por valor 6% superior ao estimado no orçamento base.

Ademais, o item 9, com orçamento de R$ 1.292.796,51, não possui os projetos com representação das dimensões e especificações, sem os quais é inexequível um orçamento adequado e preciso. Esse item refere-se às redes de água potável para abastecimento do cais, rede de energia e iluminação, além das fundações, estrutura em concreto, alvenaria, acabamentos, instalações prediais e climatização dos alojamentos, vestiários e sanitários. Portanto, resta comprovado que o orçamento foi efetuado sem o embasamento adequado em projetos que o justificasse, e, em função disso, a unidade dos serviços foi discriminada como conjuntos e verbas, as CPUs do orçamento são absolutamente distintas das CPUs contratadas e, além disso, os serviços desse item foram contratados por valor 7% superior ao valor licitado.

A presença de itens de serviços não detalhados, descritos como 'verba', fere diretamente o disposto no art. 7º, § 2º, inciso II, da Lei 8.666/93 e traz o risco de pagamento de despesas estranhas ao objeto avençado. Não há justificativa para sua aceitação nas planilhas, uma vez que não está associada a uma contraprestação específica e mensurável por parte do contratado.

A jurisprudência do TCU é de que é vedada a inclusão, nos orçamentos de referência das licitações, de serviços mensurados por meio de verbas, devendo, ao contrário, haver indicação detalhada das atividades envolvidas e o quantitativo real necessário para a execução nas respectivas composições de custo unitário, com vistas a permitir que os valores de todos os itens orçados sejam passíveis de análise e verificação de sua adequabilidade (Acórdãos 2.032/2009, 2.049/2008, 1.409/2008, 2.450/2007, 1.091/2007, 1.949/2007 e 865/2006, todos do Plenário).

Desta forma, a descrição não detalhada de serviços nas planilhas de custos das licitações, genericamente denominados 'verbas', é irregular, por afrontar as disposições legais vigentes e a vasta jurisprudência desta Corte.

Verificou-se ainda que para o item 5, proteção catódica, com orçamento de R$ 2.122.544,36, também não foi elaborado projeto básico para a indicação da localização dos retificadores, bem como para a determinação do quantitativo da fiação e demais insumos constituintes dessa proteção. Esse sistema tem importância fundamental para a durabilidade do empreendimento, afinal, tem a função de proteção contra a corrosão do aço empregado na estrutura de fundação do Porto Ilha. A proteção catódica é um conjunto de elementos que introduz uma corrente contínua galvânica com a utilização de anodos de sacrifício e imprime uma corrente contínua na superfície metálica com uso de retificadores. Dessa forma, a superfície metálica torna-se catódica, e todo o processo de corrosão é transferido para os anodos de sacrifício.

Para esse sistema foram elaborados dois projetos executivos distintos. Após a elaboração pela EXE Engenharia do primeiro projeto executivo, houve a necessidade de relocação dos retificadores após o projeto ser submetido à análise de consultor especializado em tratamento anticorrosivo. Como resultado dessa alteração, o consórcio solicitou a inclusão, na planilha contratada, do item 5.3, 'fornecimento e montagem de cabos elétricos diversos' no valor de R$ 203.920,33. Mais uma vez, é relevante citar que essa análise e a alteração do sistema deveriam ter sido feitas durante a elaboração do projeto básico,

entretanto o referido projeto não contemplou a discriminação desse sistema e apenas estimou um custo, que, por fim, não foi suficiente e sofreu aditivo.

Reitere-se que o projeto básico não apresentou o estudo de localização dos elementos ou a representação em forma de desenhos para esse sistema.

III – ausência de memórias de cálculo dos serviços integrantes da planilha orçamentária:

O projeto básico licitado não apresentou as memórias de cálculo que justificassem os coeficientes utilizados nas composições de preços unitários. Em função disso, por meio do Ofício 4/253/2011 – TCU/Secob-4 foram solicitadas à Codern as memórias de cálculo do consórcio contratado, acompanhadas das pesquisas ou cotações de preços, relativas aos seguintes itens relevantes do orçamento: item 1.4, mobilização de equipamentos para enchimento das células/dragagem; item 1.11, detalhamento do projeto executivo; item 2.8, dragagem/enchimento das células; item 2.9, enrocamento de pedra, transporte e despejo; item 6.3, fornecimento de equipamentos eletromecânicos do descarregador; e, item 7.1, fornecimento dos perfis metálicos estruturais.

Em resposta à solicitação da equipe de auditoria, o Diretor Presidente enviou a Carta DP-260/2011-Codern, acompanhada do documento GC-CCQ-331/11, elaborado pelo Gerente de Contrato do Consórcio Areia Branca, no qual se limitou a ponderar acerca da atipicidade da maioria dos serviços objeto da obra do Terminal Salineiro e informou, **in verbis**:

‘Portanto, como se trata de obra em consórcio, na ocasião do oferecimento da proposta as empresas se reuniram objetivando reunir suas expertises para melhor prospectarem a forma de execução do escopo objeto da licitação. Nesse propósito, foram compilados coeficientes de produtividade das empresas que ao final geraram os referidos coeficientes estimados pelo consórcio, apresentados nos índices das fichas de composição que compõem a proposta contratada, a partir das realidades até então vivenciadas por elas.’

Frise-se que nenhuma memória de cálculo foi enviada em complemento à carta citada acima.

Dessa forma, a inexistência das memórias de cálculo no projeto básico, bem como no projeto executivo, que justifiquem os coeficientes utilizados para composição dos preços dos serviços mais relevantes, contraria o disposto no inciso IX, art. 6º, da Lei 8666/1993. Merece destaque o fato de que esses itens, cujas memórias não foram apresentadas estão entre os serviços objeto de termos aditivos ao contrato da obra.

IV – outras divergências entre o projeto básico e o projeto executivo:

O projeto base da licitação considerou o aproveitamento de elementos estruturais existentes nos transportadores TR-4 e TR-5. Entretanto o projeto executivo informou da impossibilidade do aproveitamento dos perfis existentes, por força do desgaste avançado nos perfis e da possibilidade de contaminação do aço, o qual teria a sua a vida útil reduzida, impossibilitando a garantia da nova estrutura. A inclusão das peças e estruturas desconsideradas no projeto básico implicou no aumento dos quantitativos dos transportadores TR-4 e TR-5 e o equivalente aditivo ao contrato no montante de R$ 2.623.195,79.

Somando-se a isso, cita-se o aumento dos quantitativos do cais de barcaças, o que representou um acréscimo de R$ 1.833.242,70. Esse acréscimo se deu, novamente, em função da deficiência no projeto básico, o qual desconsiderou a sobrecarga do DB-4 que corre sobre os trilhos fixados sobre esse cais. Assim, o projeto básico subdimensionou uma estrutura de suporte.

Quanto a esse tema, o documento RT-4010-304-00-001, denominado ‘justificativa técnica do **deck** metálico’ concluiu que: ‘devido à falta de informação e detalhes do projeto básico apresentado pela Codern, o acréscimo de aproximadamente 92 toneladas de aço em relação ao quantitativo apresentado no projeto básico é necessário para que o **deck** fique estruturalmente aceitável.’

Essas inconsistências relativas à alteração no projeto da proteção catódica, aos acréscimos nos elementos estruturais dos transportadores TR-4, TR-5 e no cais de barcaças, somadas ao aumento nos valores dos itens de gerenciamento e administração do empreendimento, decorrente da dilatação no prazo de execução da obra em mais nove meses foram responsáveis pelo acréscimo de R$ 8.339.529,40 ao valor

contratado. Esse montante é equivalente ao percentual de 4,8% com relação ao Contrato 12/2009, conforme registrado no 2º Termo Aditivo.

Dessa forma, constatou-se que não foram realizados todos os estudos para se definir com clareza a gama de serviços necessários à execução do empreendimento. Do mesmo modo, não foram elaborados os projetos e as memórias de cálculo dos serviços integrantes do orçamento. Em função disso, no decorrer da obra, confirmou-se a necessidade de inclusão de serviços não previstos no projeto simplificado, impreciso e não condizente com a necessidade do empreendimento.

Cabe salientar que, sendo o projeto muito simplificado, e elaborado sem os estudos necessários, o risco de alterações nas quantidades é majorado. Dentre os dez itens integrantes da planilha orçamentária, nove itens tiveram seus preços acrescidos por meio de aditivo ao contrato, sendo que apenas o item 10, 'serviços complementares', destinado à desmobilização de equipamentos, pessoal e canteiro, o qual será executado somente ao término da obra, não teve seu valor acrescido.

Diante das inconsistências apontadas, aduz-se que o projeto básico não continha os dados necessários e suficientes para a correta orçamentação do objeto a ser contratado, não estando em consonância com os requisitos dispostos no art. 6º, inciso IX, alíneas a/f, da Lei 8.666/93. Portanto, as alterações ocorridas durante a obra do Terminal Salineiro destinaram-se à correção de erros ocorridos na fase de elaboração do projeto básico. Além disso, registra-se que os dois aditivos firmados acresceram 24,99% ao valor originalmente pactuado, ou seja, praticamente já atingiram o limite estabelecido no previsto nos §§ 1º e 2º, do art. 65 da Lei 8.666/93.

Por isso, consoante as decisões proferidas no âmbito desta Corte de Contas e com fundamento no art. 5, inciso LV, da Constituição Federal de 1988 c/c o art. 11, da Lei 8.443/1992, propor-se-á oitiva da Codern, para que apresente os esclarecimentos por ter dado início ao processo licitatório da Concorrência Pública 23/2009 com base em estudos e projetos preliminares deficientes, contrariando o disposto no art. 6º, inc. IX, c/c o art. 7º, § 2º, ambos da Lei 8.666/93.

(...)

3.1.7 – Conclusão da equipe:

Os elementos trazidos ao relatório de auditoria permitem concluir que as alterações ocorridas durante a execução do empreendimento foram decorrentes de projeto básico deficiente. Restou demonstrado que o projeto básico não atendeu a todos os requisitos estabelecidos no art. 6º, inciso IX, da Lei 8.666/93, devido à ausência de:

a) estudos prévios necessários à perfeita orçamentação da obra;

b) projetos arquitetônicos e complementares;

c) memórias de cálculo dos serviços integrantes da planilha orçamentária;

Essas deficiências foram responsáveis pela celebração de dois termos aditivos, os quais somados totalizam R$ 43.700.258,45, equivalente a 24,99% do valor contratado.

Dessa forma, entende-se necessária a realização de oitiva da Codern, para que apresente os esclarecimentos por ter dado início ao processo licitatório da Concorrência Pública 23/2009 com base em estudos e projetos preliminares deficientes, contrariando o disposto no art. 6º, inc. IX, c/c o art. 7º, § 2º, ambos da Lei 8.666/93.

3.2 – Sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado.

3.2.1 – Tipificação do achado:

Classificação – grave com recomendação de continuidade (IG-C)

Justificativa de enquadramento (ou não) no conceito de irregularidade grave da LDO – A irregularidade ora apontada não se enquadra no conceito de irregularidade grave do art. 94 da Lei 12.309/2010 (LDO 2011), pois, apesar de configurado potencial risco ao erário, o dano reverso referente à paralisação desta obra localizada em alto mar pode gerar grande prejuízo material e ambiental, além de afetar a segurança dos trabalhos no Porto Ilha.?

3.2.2 – Situação encontrada:

Foi constatado no Contrato 12/2009 sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado no valor de R$ 21.684.330,04 (11% acima do valor de referência). Esse percentual foi encontrado confrontando-se os preços unitários de determinados serviços contratados com os preços de referência

calculados, considerando-se itens representativos da planilha orçamentária após a assinatura do segundo termo aditivo. A amostra analisada correspondeu a 29% do total contratado.

Num caso como o presente, em que o objeto licitado, pelas suas características, já reduz o número de concorrentes, como pôde ser comprovado pela participação de um único licitante (Consórcio Areia Branca), o controle do preço ganha ainda mais relevo. Afinal, regra geral, em reais condições concorrenciais, o preço justo para a obra forma-se naturalmente (até por isso a Lei de Licitações propugna pela busca de competitividade nos certames). Ao contrário, é intuitivo que há maior risco de contratação desvantajosa quando não há disputa pelo alcance do menor preço que pode ser ofertado para as condições expostas no edital.

Para a composição dos preços de referência não foi realizada uma análise isolada de cada parcela do BDI, sendo adotado o valor contratado, de 34,75%. Esse valor é o mesmo que constou do edital da Concorrência Pública 23/2009, aprovado pela Companhia Docas do Rio Grande do Norte (Codern).

Na confecção dos preços paradigmas, optou-se por utilizar como base as composições unitárias dos serviços contratados junto ao Consórcio Areia Branca, devido à deficiência do projeto básico e de suas composições unitárias de serviços, particularmente aquelas analisadas pela equipe, que pouco se assemelham ao executado. Foram feitas as adaptações pertinentes, adotando-se custos de insumos provenientes do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (Sinapi) e da Secretaria de Infraestrutura do Estado do Ceará (Seinfra/CE). Também foi feita correção em coeficiente de utilização de serviço, a fim de adequá-lo ao novo prazo de execução da obra e ao quantitativo de serviço após os aumentos promovidos pelos dois termos aditivos assinados, e eliminação de verbas não especificadas presentes nas composições. Vale destacar que foram solicitadas, junto à Codern, por meio dos Ofícios de Requisição 3 e 4-253/2011-TCU-SECOB-4, as composições auxiliares dos serviços analisados pela equipe de auditoria. Entretanto, conforme a Carta DP-260/2011, o consórcio negou-se a fornecer tais composições, alegando que as memórias de cálculo solicitadas referiam-se a serviços atípicos e dimensionados de acordo com a expertise das empresas consorciadas. Frise-se, ainda, que as adequações realizadas pela equipe foram no sentido de se preservar o valor máximo de cada serviço.

Quanto à metodologia utilizada na confecção dos preços paradigmas, vale transcrever trecho do relatório que embasou o voto do Acórdão 2.065/2007-TCU-Plenário:

‘44. Para a contratação de uma obra pública, deve haver coerência no orçamento de referência do edital. Normalmente adotam-se coeficientes e consumos médios, avaliando que, apesar de especificidades em cada serviço possam demandar ajustes em cada composição, na média e globalmente, o orçamento encontra-se plenamente adequado para uma correta estimativa de custos e embasamento para o bom andamento do contrato.

45. O que não é razoável e proporcional é efetuar tais ajustes somente naquilo que onera o preço de cada composição. (...) Deve haver o mínimo de coerência na metodologia utilizada.’

Logo, se não é admitido à contratada alterar os paradigmas somente naquilo que as beneficie, também não é razoável efetuar ajustes somente naquilo que as prejudique. Deve haver coerência na metodologia. Diante disso, considerando-se os aspectos mencionados e de forma conservadora, foi realizado um exame em três das composições mais representativas do contrato, o que acarretou os citados ajustes nas composições unitárias contratadas.

É importante explicitar que, apesar de o Sinapi não se referir especificamente a obras portuárias, os insumos e os serviços cujos custos foram adotados como referência de valor de mercado não se diferenciam daqueles presentes nas composições do Contrato 12/2009. Não há necessidade de ajustes para que possam ser utilizados como parâmetros de custo, já que são itens singulares inseridos em composições maiores que já possuem rubricas destinadas a adaptar o serviço para execução em alto-mar. Espera-se, ainda, que os custos efetivamente apropriados na construção de uma obra de grande porte sejam menores que aqueles indicados em bases de dados referenciais, tendo em vista que essas não consideram a economia de escala proporcionada pela aquisição de grandes quantidades de insumos, nem o poder de barganha das construtoras frente aos fornecedores de materiais. Portanto, a utilização do

Sinapi como fonte de custo de mercado para a obra analisada não só é adequada, tendo em vista os serviços para os quais foram adotadas, como também acomoda uma margem favorável ao particular pela desconsideração de descontos usualmente obtidos em grandes solicitações de insumos.

Ao final do achado seguem os conjuntos de Tabelas A a D contendo os parâmetros adotados na confecção dos custos paradigmas dos seguintes serviços, conforme nomenclatura e numeração da planilha contratada: '2.6 – Cravação de estacas pranchas'; '2.8 – Dragagem / Enchimento das células'; e '2.9 – Enrocamento de pedra, transporte e despejo'.

A seguir serão detalhados três ajustes efetuados nas composições. Os demais foram constituídos com simples consultas de valores, cujas fontes constam das tabelas. É o caso do serviço '2.6 – Cravação de estacas pranchas', cujo sobrepreço alcançou R$ 6.442.938,69 (Tabelas B).

No insumo '1006031 – Estrutura para dragagem/enchimento', componente do serviço '2.8 – Dragagem/enchimento das células' (Tabelas C), consta o item '8801641 – Equipe de mergulho', com custo horário de R$ 471,47 e utilização de dezesseis h por dia. Não foi informada a função de equipe de mergulho para serviço de dragagem/enchimento das células com areia. As células são cercadas de estacas pranchas metálicas e completamente preenchidas com areia bombeada em tubos de grande diâmetro. Não se trata de um serviço que exija supervisão constante no fundo do mar. Foi solicitada, por meio do já citado Ofício de Requisição 3, detalhamento da composição em análise, mas o Consórcio recusou-se a fornecer. Em vez de se reduzir a zero a utilização de equipe de mergulho, optou-se, de modo conservador, por manter o total de quatro horas por dia (25% do que estava na planilha do contrato), considerando-se eventual necessidade de uso dessa atividade por curtos períodos de tempo. Além disso, considera-se que o serviço de dragagem/enchimento não está corretamente demonstrado nas planilhas orçamentárias tanto do projeto básico quanto do executivo, por não apresentar divisões entre custos e períodos produtivos e improdutivos. Como a draga fica ociosa a maior parte do tempo e, obviamente, seu custo operacional nesse período improdutivo é significativamente menor do que nos momentos em que opera, o correto seria fazer essa distinção nas planilhas, conforme preceitua o princípio constitucional da transparência. Com os ajustes descritos, além da adoção dos preços referenciais do Sinapi, constatou-se sobrepreço de R$ 2.401.762,94 no serviço '2.8 – Dragagem/enchimento das células'.

Já no item contratual '2.9 – Enrocamento de pedra, transporte e despejo' (Tabelas D), há o serviço auxiliar '1006640 – Equipe de serviços', cujo coeficiente de utilização original, na ocasião da assinatura do contrato, era 0,147834 dia por m³. Por meio do item 7 do Ofício de Requisição 4-253/2011-TCU-SECOB-4 foi solicitada memória de cálculo desse valor. De acordo com a resposta da Codern, em planilha Excel intitulada 'memória de cálculo item 2.9 1006640.xls', ele foi obtido a partir da divisão do número de dias necessários para execução do serviço (inicialmente 165,574 dias, obtido na página 152 do documento 'Metodologia de Execução – Consórcio Areia Branca CCQ – Cronograma inicial') pelo volume de serviço (1.120 m³ no contrato original). Com a assinatura do primeiro termo aditivo, o volume de serviços saltou de 1.120 m³ para 7.287 m³, um aumento de aproximadamente 650%. Já o segundo termo aditivo ampliou em nove meses (aproximadamente 270 dias) o período de execução do contrato. Ocorre que, mesmo depois dessas alterações, o coeficiente permaneceu o mesmo. Como não foram feitas mudanças na forma de execução do serviço, entende-se que esse coeficiente deve ter sua fórmula de cálculo mantida, porém com variáveis ajustadas às novas condições (prazo de execução da obra e quantitativo de serviço). Assim, em favor do contratado, considerou-se que em todos os dias da prorrogação contratual seria executado tal serviço, obtendo-se número de dias igual a 435 (165 + 270), e o novo volume de enrocamento de 7.287 m³. Efetuada a divisão, conforme a fórmula anteriormente apresentada, chega-se a um novo coeficiente de utilização no valor de 0,0597 dia por m³. Substituindo-se os valores do coeficiente e demais referências provenientes do Sinapi, obtém-se sobrepreço de R$ 12.839.628,41 para esse serviço.

Outra impropriedade verificada foi que diversas composições auxiliares dos serviços continham o item '1901803 – Consumos diversos', em forma de verba (Tabelas B, C e D). Como não foi fornecido detalhamento dessa composição auxiliar, apesar das solicitações de composições auxiliares feitas pela equipe, foram suprimidos os respectivos valores. A falta de transparência na demonstração dos serviços,

dificultando a análise de sua economicidade, afronta o art. 6º, inciso IX, alínea f e art. 7º, § 2º, inciso II, ambos da Lei 8.666/93.

Após os citados ajustes, comparando-se os preços estimados nessa análise com os valores contratados, constata-se um sobrepreço de R$ 21.684.330,04, decorrente de preços excessivos frente ao mercado, considerando-se três dos serviços mais representativos do Contrato 12/2009 (amostra de 29% do total). Esses valores estão demonstrados na Tabela A, que sistematiza esse sobrepreço. Dela depreende-se que tal ocorrência deve-se, mormente, ao sobrepreço no serviço '2.9 – Enrocamento de pedra, transporte e despejo'. O contrato com tais preços causa dano à Administração. Tendo em vista, ainda, que os três serviços nos quais se constatou sobrepreço sofreram aumento de quantitativos no primeiro termo aditivo, há indícios de jogo de planilha.

Os preços dos demais itens contratuais não foram analisados, pois não foi possível a confecção de preços de referência.

Diante do exposto, propor-se-á a oitiva da Companhia Docas do Rio Grande do Norte e a do Consórcio Areia Branca para que justifiquem os preços unitários acima do valor de mercado ou repactuem o Contrato 12/2009, com vistas a limitar esses preços aos valores referenciais apresentados neste relatório.

(...)

3.2.7 – Conclusão da equipe:

Constataram-se indícios de sobrepreço de R$ 21.684.330,04 decorrente de preços excessivos frente ao mercado, considerando-se três serviços representativos do Contrato 12/2009 (amostra de 29% do total), para os quais foi possível a confecção de preços paradigmas. Tal ocorrência deve-se, mormente, ao sobrepreço no serviço '2.9 – Enrocamento de pedra, transporte e despejo' (R$ 12.839.628,41). Tendo em vista, ainda, que os três serviços nos quais se constatou sobrepreço sofreram aumento de quantitativos no primeiro termo aditivo, há indícios de jogo de planilha. Portanto, faz-se necessária a oitiva da Companhia Docas do Rio Grande do Norte e a do Consórcio Areia Branca para que apresentem esclarecimentos sobre os fatos apontados.

3.3 – Inclusão de parcela referente ao IRPJ e CSLL na composição do BDI ou na planilha de custo direto.

3.3.1 – Tipificação do achado:

Classificação – outras irregularidades (OI)

3.3.2 – Situação encontrada:

Foi constatado no orçamento estimativo integrante do Edital da Concorrência 23/2009 que as despesas com os tributos IRPJ (Importo de Renda Pessoa Jurídica) e CSLL (Contribuição Social sobre o Lucro Líquido) foram indevidamente incluídas na composição do BDI, em afronta ao item 9.1.1 do Acórdão 325/2007-TCU-Plenário.

A composição do BDI estimativo para a licitação, integrante do Anexo III do Edital 23/2009, apresenta percentuais referentes a Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IRPJ) e Contribuição Social Sobre o Lucro Líquido (CSLL). Os valores propostos para esses itens foram, respectivamente, 25% e 9%. De acordo com o Acórdão 325/2007-TCU-Plenário, item 9.1.1, esses tributos não devem integrar o cálculo do BDI, nem tampouco a planilha de custo direto, por se constituírem em tributos de natureza direta e personalística, que oneram pessoalmente o contratado, não devendo ser repassado à contratante.

Apesar de ter sido publicada posteriormente à época da Concorrência 23/2009, vale citar que a Súmula – TCU 254/2010 consolidou esse entendimento nos seguintes termos: 'O IRPJ – Imposto de Renda Pessoa Jurídica – e a CSLL – Contribuição Social sobre o Lucro Líquido – não se consubstanciam em despesa indireta passível de inclusão na taxa de Bonificações e Despesas Indiretas – BDI do orçamento base da licitação, haja vista a natureza direta e personalística desses tributos, que oneram pessoalmente o contratado'.

Embora o BDI constante do Contrato 12/2009 seja de valor igual ao da licitação, 34,75%, ele não apresenta as parcelas indevidas em sua composição, tendo sido desmembrado em outros itens. Diante das particularidades da obra, não foi feita uma análise pormenorizada relativa ao valor de cada parcela do BDI, tendo sido adotado, na confecção de preços referenciais, o próprio valor contratado.

Mostra-se importante, no entanto, dar ciência à Codern de que deve ser observado o teor do Acórdão 325/2007-TCU-Plenário quando da realização de futuras licitações envolvendo recursos públicos federais.

(...)

3.3.7 – Conclusão da equipe:

No orçamento estimativo integrante do Edital da Concorrência 23/2009 foram incorretamente incluídas, no BDI, despesas com os tributos IRPJ e CSLL, em afronta ao item 9.1.1 do Acórdão 325/2007-TCU-Plenário. Faz-se necessário, portanto, dar ciência à Codern de que, em futuras licitações envolvendo recursos federais, deve ser observado o teor do Acórdão 325/2007-TCU-Plenário.

3.4 – Inadequação ou inexistência dos critérios de aceitabilidade de preços unitário e global.

3.4.1 – Tipificação do achado:

Classificação – outras irregularidades (OI)

3.4.2 – Situação encontrada:

No presente caso, constatou-se que o edital da Concorrência Pública 23/2009 não estabeleceu os critérios de aceitabilidade de preços unitário e global, o que representa indício de irregularidade por ferir o comando do art. 40, inciso X da Lei 8.666/93, do art. 127 da Lei 12.309/2010 (LDO 2011) e a jurisprudência deste Tribunal. Verificou-se que a Codern, além de aceitar os serviços com preços unitários acima dos referenciais de mercado, considerou como vencedora a proposta de preço cujo orçamento global superou o orçamento base em 4,4%.

Embora a Codern tenha publicado edital com orçamento básico de R$ 167.482.904,49, para execução da obra de ampliação do Porto Ilha, adjudicou como vencedora a proposta do Consórcio Areia Branca no valor de R$ 174.855.198,38. Ou seja, a Companhia Docas efetuou a contratação dos serviços com valor R$ 7.372.293,90 acima do preço do orçamento base. Registra-se, ainda, que o valor atual do contrato é de R$ 218.555.456,83, valor estabelecido após os dois termos aditivos pactuados.

Essa prática afronta a jurisprudência do TCU, cuja orientação é no sentido de que o critério de aceitabilidade deve ser o valor orçado pela Administração, uma vez que não há razoabilidade em se efetuar licitação, que se destina a selecionar a proposta mais vantajosa, e por fim contratar a preços superiores ao valor de mercado. Contraria, ainda, a Lei 8.666/93, que, em seu art. 48, inciso II, ordena a desclassificação de propostas cujo valor supere o limite estabelecido.

Quanto a esse tema, o edital limita-se a informar que o valor orçado para a obra é uma referência a ser considerada pelas empresas interessadas, para efeito de elaboração das suas propostas, bem como que as empresas que apresentarem preços manifestadamente excessivos ou inexequíveis terão suas propostas desclassificadas.

Frise-se que essa irregularidade foi apontada no Relatório de Fiscalização 9/2010 da Secretaria de Controle Interno – Casa Civil – Presidência da República (Ciset), no qual estão transcritas as limitações estabelecidas no referido edital, as quais se referem aos valores de mão de obra, que não podem ser inferiores aos pisos salariais normativos da categoria, e ao percentual máximo de BDI (de 35%) a ser observado pelas licitantes.

Acrescenta, não obstante, que essas limitações não são suficientes para estabelecer os parâmetros pelos quais os preços poderiam ser acatados, pois, não são os únicos componentes dos preços unitários e global.

Com relação aos critérios de aceitabilidade de preços unitários, com a fixação de preços máximos, ao contrário do que sugere a interpretação literal do art. 40, inciso X, da Lei 8.666/93, é obrigação, não se encontrando no âmbito da discricionariedade do gestor. Isso porque o limite constitui fator ordenador da licitação ao evitar a disparidade exagerada dos preços unitários e global constantes das propostas, situação que poderia predispor a futura contratação a alterações indevidas.

Esse critério, além de evitar contratações antieconômicas, visa garantir a adequação do preço global final aos valores praticados no mercado e evita a aceitação de planilhas de preços com custos unitários distorcidos, o que pode beneficiar indevidamente a empresa vencedora em futuros aditivos, permitindo os chamados ‘jogos de planilha’. Vale citar que os três serviços nos quais a equipe identificou indícios de sobrepreço ainda tiveram seus quantitativos aumentados por meio de aditivos contratuais.

A jurisprudência desta Corte de Contas é no sentido de que o estabelecimento, nos editais, de critérios de aceitabilidade de preços unitários e global, com a fixação de preços máximos, é imprescindível em todas as contratações de obras (Acórdãos 3.702/2009-1ª Câmara, 1.746/2009-Plenário, 168/2009-Plenário, 554/2008-Plenário, 2.014/2007-Plenário, 1.090/2007-Plenário e 1.755/2004-Plenário, entre outros).

Propõe-se dar ciência à Companhia Docas do Rio Grande do Norte que a ausência nos editais de critério de preço unitário afronta o disposto no art. 40, inciso X, c/c o art. 43, inciso IV da Lei 8.666/93. Dessa forma, é preciso que a Codern faça constar de seus editais de licitação critérios objetivos de aceitabilidade de preços unitários e global, com a fixação dos preços máximos aceitáveis, tendo por referência os preços de mercado e as especificidades do objeto licitado, as quais devem estar devidamente justificadas e demonstradas no processo licitatório.

(...)

3.4.7 – Conclusão da equipe:

Verificou-se que a Codern adjudicou como vencedora a proposta com valor R$ 7.372.293,90 acima do preço de referência, sendo que os preços unitários da maioria dos serviços apresentaram valor acima dos referenciais de mercado. Essa prática desrespeita os comandos do art.40, inciso X, da Lei 8666/93, o art. 127 da Lei 12.309/2010 (LDO 2011) e a jurisprudência deste Tribunal.

Dessa forma, propõe-se dar ciência à Companhia Docas do Rio Grande do Norte para que faça constar de seus editais de licitação critérios objetivos de aceitabilidade de preços unitários e global, com a fixação dos preços máximos aceitáveis, tendo por referência os preços de mercado e as especificidades do objeto licitado, as quais devem estar devidamente justificadas e demonstradas no processo, considerando o disposto no art. 40, inciso X, c/c o art. 43, inciso IV, da Lei 8.666/93 e o art. 127 da Lei 12.309/2010 (LDO 2011).

3.5 – Deficiência na apresentação das informações constantes da planilha orçamentária do Edital / Contrato / Aditivo.

3.5.1 – Tipificação do achado:

Classificação – outras irregularidades (OI)

3.5.2 – Situação encontrada:

Durante a análise da planilha do orçamento base anexa ao Edital 23/2009 e do Contrato 12/2009, verificou-se a existência de serviços discriminados como ‘conjuntos’ e ‘verbas’, os quais totalizam R$ 26.148.885,23. Esse montante de recursos, equivalente a 21% do valor licitado, foi estimado de maneira genérica, sem base em projetos ou memórias de cálculo que o justificasse.

Cumpre registrar que essa situação se repetiu na proposta contratada, na qual os serviços discriminados como ‘conjuntos’ e ‘verbas’ totalizam R$ 30.357.954,98, equivalente a 23% do valor contratado.

Verificou-se que a planilha orçamentária da obra em análise contém diversas irregularidades, como ausência de memória de cálculo, sobrepreço em determinados itens, detalhamento insuficiente de itens de valor relevante, além de cotação de serviços na forma de verbas. A forma genérica como foi elaborado o orçamento, sem uma demonstração detalhada de todos os seus custos unitários, além de impossibilitar a avaliação da conformidade dos preços do edital com os de mercado, contraria diversos dispositivos da Lei 8.666/93, em particular o art. 7º, § 2º, incisos I e II, combinado com o art. 6º, incisos IX e X.

Importa mencionar que o item 5 do orçamento, denominado proteção catódica, avaliado em R$ 2.122.544,36, teve seu valor estimado de forma imprecisa. Os dois subitens desse serviço, ‘projeto, dimensionamento e especificações do sistema (5.1)’ e ‘fornecimento e montagem (5.2)’ tiveram suas unidades representadas como ‘verba’ e ‘conjunto’, respectivamente.

Para ilustrar, compreendem esse item quatro conjuntos de retificadores e 280 conjuntos de anodos, sem a devida discriminação dos elementos integrantes desses conjuntos. Ademais, foram estimadas verbas para cabeamentos diversos, circuito de proteção e comando, transporte rodoviário de materiais e consultorias. Apesar de o orçamento prever uma verba para cabeamentos diversos, foi celebrado um termo aditivo com o acréscimo de R$ 203.920,33, em relação à planilha contratada, para fornecimento e montagem de cabos elétricos diversos para execução do sistema de proteção catódica. Em função da

imprecisão desse item, estimado como verba, aliada à ausência de projeto, não há como avaliar se os acréscimos se deram de maneira devida.

Faz-se a mesma ressalva no tocante ao item 1.5, 'canteiro de obras em Areia Branca', que não possui projeto e a composição do serviço estimou uma verba aleatória para os materiais hidráulicos/sanitários, elétricos, mobiliário e equipamentos de informática/telefonia. O item 1.6, 'canteiro de apoio no Porto Ilha – recuperação/manutenção', também não tem projeto, e, em sua composição de preço unitário, quantificou os insumos classificados como materiais e transporte em verbas e conjuntos. É oportuno salientar que a planilha contratada destinou uma verba 81% superior ao valor fixado no orçamento base para os dois itens de canteiro de obras e canteiro de apoio, somados. Ou seja, a ausência de critério de preço unitário no edital somada à imprecisão do orçamento do objeto licitado resultou na contratação de serviço com valor quase duplicado em relação ao orçamento base.

Além do mais, não se sabe como foram estimados os custos para execução dos alojamentos, vestiários e sanitários. Para esse item foram destinadas verbas que ultrapassam um milhão de reais para as fundações, estruturas em concreto, alvenaria, acabamentos e instalações prediais e climatização. Registre-se que as composições de preço unitário desses itens quantificaram como verba grande parte dos materiais, além disso, não existem projetos nem memórias de cálculo para esses itens, o que impossibilitou a análise dos valores de alguns serviços.

Dessa forma, restou configurado que a planilha da obra apresentou itens com detalhamento insuficiente, principalmente os itens cotados por verbas (proteção catódica, canteiro de obras, canteiro de apoio, alojamentos, vestiários e sanitários, entre outros). Essa imprecisão da planilha orçamentária integrante do projeto básico deficiente, decorrente da cotação de serviços por meio de verbas fechadas e da omissão das memórias de cálculo dos serviços, redundou em contratação de serviços com valores superiores aos estimados inicialmente pelo órgão, além da celebração de termos aditivos para o acréscimo de serviços não previstos inicialmente.

Ademais, menciona-se a total discrepância verificada entre as composições de preço unitário (CPUs) integrantes do orçamento base e as CPUs anexas à proposta comercial do contratado. Essa situação é decorrente da ausência de definição precisa pela Administração do objeto a ser executado.

Esta Corte possui jurisprudência no sentido da vedação à prática de cotação de itens com essa denominação, por ferir o disposto no art. 7º, § 2º, inciso II, da Lei 8.666/93, a exemplo do disposto dos Acórdãos 1091/2007, 1387/2006, 2450/2007, 397/2008, todos do Plenário. Apesar de ter sido publicada posteriormente à época da Concorrência 23/2009, vale citar também a Súmula 258 – TCU, transcrita a seguir:

'As composições de custos unitários e o detalhamento de encargos sociais e do BDI integram o orçamento que compõe o projeto básico da obra ou serviço de engenharia, devem constar dos anexos do edital de licitação e das propostas das licitantes e não podem ser indicados mediante uso da expressão 'verba' ou de unidades genéricas'.

Deste modo, faz-se necessário propor determinação à Companhia Docas do Rio Grande do Norte (Codern) para que aprimore, em consonância com o disposto nos incisos IX do art. 6º e II do § 2º do art. 7º da Lei 8.666/93, a metodologia de orçamentação e apresente a planilha orçamentária dos próximos editais contendo, além da composição dos serviços ou dos materiais, os preços unitários de cada item, abstendo-se de utilizar as unidades conjunto (cj), global (gb), verba (vb) ou similares, decompondo-os em unidades passíveis de medição.

(...)

3.5.7 – Conclusão da equipe:

O orçamento base foi apresentado na licitação contemplando serviços cotados como 'conjuntos' e 'verbas', os quais totalizam R$ 26.148.885,23, representando o equivalente a 21% do orçamento. No contrato, os serviços discriminados de forma genérica totalizaram R$ 30.357.954,98, equivalente a 23% do valor contratado. Registra-se que o maior detalhamento nos custos dos serviços e a transparência da

planilha orçamentária só tem a contribuir para o julgamento das propostas de preços apresentas pelas licitantes e a função de evitar a ocorrência de sobrepreço nas contratações.

Deste modo, propõe-se dar ciência à Companhia Docas do Rio Grande do Norte (Codern) que a existência de serviços discriminados de maneira genérica, sem base em projetos ou memórias de cálculo que o justificasse contraria diversos dispositivos da Lei 8.666/93, em particular o art. 7º, § 2º, inciso I e II, combinado com o art. 6º, inciso IX e X. Para que a Codern, nas próximas licitações envolvendo recursos federais, deixe de utilizar as unidades conjunto (cj), global (gb), verba (vb) ou similares e apresente orçamento com unidades passíveis de medição.''

7. Em função desses achados de auditoria e com base na análise transcrita acima, a Secob-4, em pareceres uniformes (peças 55 **in fine**, 56 e 57), sugere sejam realizadas as seguintes oitivas:

7.1. da Codern, para que apresente esclarecimentos sobre as irregularidades identificadas no projeto básico da obra de ampliação do Terminal Salineiro em Areia Branca/RN; e

7.2. da Codern e do Consórcio Areia Branca, para que apresentem esclarecimentos acerca do sobrepreço de R$ 21.684.330,04, consubstanciado na existência de preços excessivos no contrato 12/2009, se comparados aos preços de mercado.

8. Propõe, ainda, a unidade técnica especializada em fiscalização de obras cientificar a Codern sobre as demais impropriedades apontadas neste processo de auditoria, com vistas a coibir a reincidência dessas falhas, comunicando-se à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que não foram detectados, na concorrência 23/2009-Codern e na avença resultante desse certame (contrato 12/2009), indícios de irregularidades que se enquadrem no art. 94, § 1º, inciso IV, da Lei 12.309, de 9/8/2010, referente à Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2011 – LDO/2011.

9. Em 1º/8/2011, por meio do expediente autuado como peça 59, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, solicita, na condição de interessado, que lhe seja encaminhada cópia do relatório de auditoria elaborado pela Secob-4.

É o Relatório.

VOTO

Conforme consta do relatório precedente, esta auditoria está inserida no Plano de Auditorias Especiais para o exercício de 2011, o que se justifica pelo fato de as obras de ampliação e melhoramentos do Terminal Salineiro de Areia Branca/RN, constantes do Programa de Trabalho 26.784.1459.122V.0024/2011, contarem com substancial dotação orçamentária, enquadrando-se em um dos critérios estipulados pela LDO/2011 para seleção das obras e dos serviços a serem fiscalizados pelo TCU.

2. A importância socioeconômica das obras em foco, segundo apontado pela equipe de auditoria com base em bibliografia especializada, assenta-se no fato de o Terminal Salineiro de Areia Branca ser responsável pelo embarque do sal – único produto comercializado nesse porto – produzido nas salinas localizadas no Estado do Rio Grande do Norte, onde se concentra mais de 95% da produção brasileira, limitada atualmente a seis milhões de toneladas por ano, sendo que a ampliação da capacidade de armazenagem e o aumento da velocidade de carregamento do sal nos navios que chegam àquele terminal têm como intuito garantir o atendimento das demandas crescentes para as próximas décadas.

3. Das irregularidades detectadas pela equipe da Secob-4, duas foram consideradas graves com recomendação de continuidade (IG-C) e as demais, num total de três, foram enquadradas como outras irregularidades (OI). São elas:

3.1. deficiências no projeto básico anexo ao edital da concorrência 23/2009 (IG-C), provável causa da assinatura de dois aditivos, que aumentaram em 24,99% o valor do contrato 12/2009, elevando-o de

R$ 174.855.198,38 para R$ 218.555.456,83, quando ainda restavam por executar aproximadamente 45% do contrato;

3.2. sobrepreço de R$ 21.684.330,04 (IG-C), caracterizado pela contratação de itens de serviço com preços excessivos ante os de mercado;

3.3. inclusão de parcela referente aos tributos Imposto de Renda Pessoa Jurídica – IRPJ e Contribuição Social sobre o Lucro Líquido – CSLL na composição das Bonificações e Despesas Indiretas – BDI (OI), em desacordo com a jurisprudência deste tribunal, espelhada, por exemplo, no subitem 9.1.1 do acórdão 325/2007-Plenário e posteriormente compendiada na súmula/TCU 254;

3.4. inexistência dos critérios de aceitabilidade de preços unitários e global (OI), em afronta ao art. 40, inciso X, da Lei 8.666, de 21/6/1993, e ao art. 127 da Lei 12.309, de 9/8/2010, assim como à jurisprudência deste tribunal (acórdãos 1.746/2009, 168/2009, 554/2008, 2.014/2007, 1.090/2007 e 1.755/2004, todos de Plenário); e

3.5. deficiência na apresentação das informações constantes da planilha orçamentária do edital da concorrência 23/2009, assim como do contrato 12/2009 e de seus aditivos (OI), caracterizando descumprimento ao art. 7º, § 2º, inciso II, da Lei 8.666/1993, e à jurisprudência desta corte de contas (acórdãos 397/2008, 1.091/2007, 2.450/2007 e 1.387/2006, todos do Plenário), posteriormente compendiada na súmula/TCU 258.

4. Manifesto, desde já, minha anuência no que tange à classificação adotada pela Secob-4 em relação às irregularidades listadas acima.

5. Com efeito, nem mesmo aquelas duas consideradas mais relevantes justificam seu enquadramento no conceito de irregularidade grave do art. 94 da LDO/2011, pois, nas palavras da equipe de auditoria, "apesar de configurado potencial risco ao erário, o dano reverso referente à paralisação desta obra localizada em alto mar pode gerar grande prejuízo material e ambiental, além de afetar a segurança dos trabalhos no Porto Ilha" (peça 55, fls. 6 e 17).

6. Igualmente digno de anuência o exame empreendido pela unidade instrutiva acerca de cada achado de auditoria, o que dispensa maiores comentários, eis que foram abordadas com abrangência e profundidade suficientes as questões suscitadas neste processo.

7. Ressalto apenas a necessidade de se avaliar e delinear, no próximo pronunciamento a cargo da Secob-4, a participação de cada agente para a consumação das irregularidades objeto de proposta de oitiva, de modo a respaldar eventual responsabilização em sede de audiência ou mesmo citação.

8. Especial atenção deve ser dirigida à averiguação da culpabilidade de cada envolvido, permitindo concluir se a irregularidade que lhe é atribuída poderia ou não ser por ele constatada e consequentemente evitada.

9. A título de exemplo, adianto parecer-me desarrazoado, **à primeira vista**, imputar a quem não detém conhecimento técnico específico e competência funcional para assim atuar a responsabilidade pela ausência, no projeto básico, de estudo sobre o empuxo ativo das células de contenção para o cálculo da berma de proteção da cortina de estaca prancha, item relevante no custo total do empreendimento e dimensionado considerando-se apenas a proteção contra erosão submarina e o solapamento da onda na estrutura, erro de projeto este detectado somente por ocasião da elaboração do projeto executivo, que integrou o objeto da concorrência 23/2009 e do subsequente contrato 12/2009.

10. Esse mesmo raciocínio, contudo, parece não se aplicar – **a princípio, convém refrisar** – à falha de projeto básico caracterizada pela ausência de sondagens geológicas necessárias ao dimensionamento das estacas de contenção das células de ampliação do porto, visto que a necessidade dessas sondagens foi reconhecida no próprio edital da concorrência 23/2009, que se seguiu ao projeto básico ora questionado.

11. De qualquer modo, caberá à Secob-4 apurar eventuais responsabilidades relacionadas às deficiências apontadas no projeto básico da concorrência 23/2009, assim como ao possível sobrepreço constatado no contrato 12/2009.

12. Quanto a essa segunda grave irregularidade, aliás, julgo pertinente destacar que, a meu ver, não se presta a desconstituir a lógica de cálculo desenvolvida pela equipe de auditoria o fato de o sobrepreço ter sido quantificado numa amostra de apenas 29% do total contratado.

13. Assim penso tendo em vista que, conforme consignado no relatório de auditoria (peça 55, fl. 20), os preços dos demais itens contratuais não foram analisados em razão de não ter sido possível a confecção de preços de referência, o que, por sua vez, decorreu principalmente do não atendimento, por parte do consórcio contratado para execução das obras de ampliação do Terminal Salineiro em Areia Branca/RN, ao pedido de apresentação das composições auxiliares dos serviços analisados pela equipe do TCU, não atendimento este cuja justificativa se limitou ao argumento de que as memórias de cálculo solicitadas referiam-se a serviços atípicos e dimensionados de acordo com a expertise das empresas consorciadas.

14. Nessas circunstâncias, dada a opção do Consórcio Areia Branca em não apresentar o que lhe foi solicitado para fins de aferição da adequabilidade dos preços praticados no âmbito do contrato 12/2009, justifica-se a inversão do ônus da prova, de maneira que eventual alegação de que o sobrepreço apontado nestes autos em relação à amostra de 29% do contrato 12/2009 encontra-se compensado por suposto subpreço em outros itens daquela avença deverá vir acompanhado de completa e detalhada composição de custos a ser apresentada pelo aludido consórcio.

15. Com essas ponderações, acolho, em essência, a proposta de encaminhamento formulada pela Secob-4.

16. Como único ajuste, deixo de lançar no corpo da minuta de acórdão a seguir apresentada as impropriedades em relação às quais a unidade técnica sugere seja dada ciência à entidade portuária, pois entendo que essas falhas caracterizam simplesmente inobservância a dispositivos legais que não oferecem maiores dificuldades de interpretação, alguns deles inclusive objeto de súmula deste tribunal, parecendo-me suficiente encaminhar à Codern apenas cópia da deliberação, acompanhada do relatório e do voto que a precedem, para que tome conhecimento de seu inteiro teor e adote as providências necessárias à não reincidência das irregularidades detectadas.

17. Por fim, em atendimento ao pleito do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (peça 59), deve ser-lhe encaminhada cópia do relatório de auditoria elaborado pela Secob-4, mostrando-se oportuno fazê-lo acompanhar de cópia da deliberação ora proferida.

Ante o exposto, voto no sentido de que o tribunal adote a deliberação que ora submeto ao colegiado.

Sala das Sessões, em 21 de setembro de 2011.

AROLDO CEDRAZ
Relator

ACÓRDÃO Nº 2519/2011 – TCU – Plenário

1. Processo TC 012.903/2011-6 (processo eletrônico)
2. Grupo I – Classe V – Relatório de Auditoria
3. Interessado: Congresso Nacional
4. Unidade: Companhia Docas do Rio Grande do Norte
5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Secob-4
8. Advogado constituído nos autos: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria realizada no âmbito do Fiscobras/2011, com o objetivo de fiscalizar as obras de ampliação e melhoramentos do Terminal Salineiro de Areia Branca/RN.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator, em:

9.1. realizar a oitiva da Companhia Docas do Rio Grande do Norte – Codern, para que apresente esclarecimentos, no prazo de 15 (quinze) dias contados da ciência deste acórdão, sobre as seguintes irregularidades, ambas referentes às obras de ampliação do Terminal Salineiro em Areia Branca/RN:

9.1.1. ausência de elementos essenciais no projeto básico anexo ao edital da concorrência 23/2009, em afronta ao art. 6º, inciso IX, alíneas **a** a **f**, da Lei 8.666/1993, mais precisamente no que tange a estudos prévios de sondagens geológicas, estudo de altura máxima de onda, estudo sobre empuxo ativo das células, ausência de memórias de cálculo de itens relevantes do orçamento, insuficiência do projeto do descarregador de barcaças, inexistência de projeto para o sistema de proteção catódica e ausência dos projetos complementares de instalações prediais dos alojamentos, vestiários e sanitários;

9.1.2. sobrepreço quantificado em R$ 21.684.330,04 (vinte e um milhões seiscentos e oitenta e quatro mil trezentos e trinta reais e quatro centavos) no âmbito do contrato 12/2009, caracterizado pela contratação de preços excessivos se comparados aos de mercado;

9.2. fixar prazo de 15 (quinze) dias contados da ciência deste acórdão, para que o Consórcio Areia Branca, caso queira, apresente esclarecimentos sobre o sobrepreço a que se refere o subitem 9.1.2 deste **decisum**;

9.3. dar ciência desta deliberação:

9.3.1. à Codern, encaminhando-lhe cópia do presente acórdão, acompanhado do relatório e do voto que o fundamentam, assim como do relatório de auditoria e dos demonstrativos de cálculo do sobrepreço apontado nos presentes autos, com o objetivo de subsidiar os esclarecimentos ora solicitados e para que sejam adotadas as providências necessárias ao saneamento das demais irregularidades detectadas na presente auditoria;

9.3.2. ao Consórcio Areia Branca, encaminhando-lhe cópia do presente acórdão, acompanhado do relatório e do voto que o fundamentam, assim como do relatório de auditoria e dos demonstrativos de cálculo do sobrepreço apontado nos presentes autos, com o objetivo de subsidiar os esclarecimentos que eventualmente venham a ser apresentados;

9.3.3. ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, encaminhando-lhe cópia do presente acórdão, acompanhado do relatório e do voto que o fundamentam, assim como do relatório de auditoria, em atendimento à solicitação formulada em 1º/8/2011 (peça 59);

9.3.4. à Secretaria de Controle Externo do TCU no Estado do Rio Grande do Norte, responsável pelas contas da Codern;

9.3.5. à Presidência do Congresso Nacional e à sua Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, informando-lhes que não foram detectados indícios de irregularidades que se enquadram no art. 94, §1º, inciso IV, da Lei 12.309, de 9/8/2010, na concorrência pública 23/2009-Codern e no contrato 12/2009-Codern, relacionados às obras de Ampliação do Terminal Salineiro de Areia Branca/RN previstas no Programa de Trabalho 26.784.1459.122V.0024/2011.

10. Ata n° 39/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/9/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2519-39/11-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Augusto Nardes (na Presidência), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Aroldo Cedraz (Relator), Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)	(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO NARDES	AROLDO CEDRAZ
Vice-Presidente, no exercício da Presidência	Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário
TC 026.127/2010-5
Natureza: Representação.
Interessada: Secretaria de Macroavaliação Governamental – Semag.
Órgão: Tribunal de Contas da União.
Advogado constituído nos autos: não há.

Sumário: REPRESENTAÇÃO FORMULADA POR UNIDADE TÉCNICA DO TCU. DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE PELO STF, SEM PRONÚNCIA DE NULIDADE, DO ART. 2º, INCISOS I E II, §§ 1º, 2º E 3º, E DO ANEXO ÚNICO DA LEI COMPLEMENTAR 62/1989, ASSEGURADA SUA APLICAÇÃO ATÉ 31 DE DEZEMBRO DE 2012. PROPOSIÇÕES ATIVAS NO SENADO FEDERAL E NA CÂMARA DOS DEPUTADOS RELATIVAS A CRITÉRIOS DE RATEIO DO FPE. COMPARAÇÃO ENTRE OS CRITÉRIOS ESTABELECIDOS POR ESSES PROJETOS E PELAS LEGISLAÇÕES ANTERIORES. ENVIO DOS RESULTADOS E CONCLUSÕES DO LEVANTAMENTO REALIZADO AO CONGRESSO NACIONAL. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Com o advento da declaração de inconstitucionalidade, pelo Supremo Tribunal Federal – (STF), dos atuais critérios de rateio dos recursos do Fundo de Participação dos Estados, constantes do art. 2º, incisos I e II, §§ 1º, 2º e 3º, e pelo Anexo Único da Lei Complementar 62/1989, a Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag) autuou a presente representação com vistas a conhecer e analisar os projetos ativos, no Senado Federal e na Câmara dos Deputados, pertinentes à elaboração de novos critérios em substituição àqueles então declarados inconstitucionais pelo STF, cuja aplicação está assegurada até 31 de dezembro de 2012.

2. Em sua instrução inicial, a Semag apresentou a descrição e a análise que empreendeu, nos seguintes termos:

"Trata-se de Representação, com fundamento no inciso VI do art. 237 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, visando conhecer e analisar os projetos ativos no Senado Federal e na Câmara dos Deputados relativos ao estabelecimento de critérios de rateio dos recursos do Fundo de Participação dos Estados, uma vez que os atuais critérios, estabelecidos pelo art. 2º, incisos I e II, §§ 1º, 2º e 3º, e pelo Anexo Único da Lei Complementar nº 62/1989, foram declarados inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal, assegurada sua aplicação até 31 de dezembro de 2012.

2. Com este intuito foi realizada uma analise da legislação referente aos critérios de rateio do FPE, foram feitas consultas nas bases de dados do Senado e da Câmara dos Deputados buscando os projetos relacionados ao tema e foram feitas comparações entre os projetos ativos e as legislações anteriores sobre os critérios de distribuição de forma a traçar um quadro das consequências das alterações propostas nos diversos projetos para as Unidades da Federação.

3. A relevância do tema pode ser dimensionada pelo fato de que os recursos do Fundo representaram, em 2009, 10% da receita total das Unidades da Federação, sendo que, para os estados da Região Norte, o percentual é de 32%, e do Nordeste, 28%.

4. Sobre a admissibilidade, é de se registrar que a Unidade Técnica deste Tribunal de Contas possui legitimidade ativa para representar ao Tribunal, conforme já caracterizado nesta introdução. Além disto, é importante ressaltar que este Tribunal está constitucionalmente vinculado à questão, pois o parágrafo único do art. 161 da Constituição Federal estabelece que o Tribunal de Contas da União efetue o cálculo das quotas referentes aos fundos de participação, dentre eles o Fundo de Participação dos Estados.

5. Por fim, cabe concluir esta introdução enfatizando que o inciso II deste mesmo artigo da Constituição Federal determina que a lei complementar que estabelecer os critérios de rateio do Fundo de Participação dos Municípios, do Fundo de Participação dos Estados e dos Fundos de Desenvolvimento do Norte, Nordeste e Centro-Oeste deve ter como objetivo promover o equilíbrio socioeconômico entre Estados e entre Municípios.

I – DOS FATOS

6. O FPE pode ser caracterizado como uma transferência intergovernamental incondicional, ou seja, parte da receita arrecadada pela União é destinada ao Fundo, cujos recursos são repassados aos Estados, sem condicionantes à sua aplicação.

7. Ele foi é criado em 1965, pelo art. 21 da Emenda Constitucional de 1965, a ele foram destinados 10% da arrecadação dos impostos sobre a renda e sobre produtos industrializados, sendo, na época, obrigatória a aplicação de 50% dos recursos recebidos em despesas de capital. O § 1º deste artigo determinava que:

'§ 1º A aplicação dos Fundos previstos neste artigo será regulada por lei complementar, que cometerá ao Tribunal de Contas da União o cálculo e a autorização orçamentária ou de qualquer outra formalidade, efetuando-se a entrega, mensalmente, através dos estabelecimentos oficiais de crédito.'

8. Durante o período militar o percentual de recursos destinados ao Fundo variou, bem como a rigidez nas regras de sua aplicação. No entanto, regulamentação dos critérios de rateio dos recursos do Fundo entre as Unidades da Federação, estabelecida em1966 pela Lei nº 5.172 (Código Tributário Nacional, CTN), permaneceu estável durante todo o período.

9. Nos arts. 88, 89 e 90 do CTN estão definidos os critérios de distribuição entre os estados e o Distrito Federal. O art. 88 estabelece que 5% dos recursos do Fundo serão distribuídos proporcionalmente à superfície dos estados e DF. Os outros 95%, proporcionalmente ao coeficiente individual de participação. Este coeficiente individual é o produto de dois fatores: fator representativo da população e fator representativo do inverso da renda **per capita**.

10. O art. 89 estabelece como será calculado o fator representativo da população, que tem como base a percentagem que a população da UF representa na população total do país. Os parâmetros para o cálculo do fator população estão apresentados no Quadro 1.

Quadro 1
CÓDIGO TRIBUTÁRIO NACIONAL – FATOR POPULAÇÃO

Percentagem que a população da UF representa da população total do País:	*FATOR*
I - até 2%	*2,0*
II - acima de 2% até 5%:	
a) pelos primeiros 2%	*2,0*
b) para cada 0,3% ou fração excedente, mais	*0,3*
III - acima de 5% até 10%:	
a) pelos primeiros 5%	*5,0*
b) para cada 0,5% ou fração excedente, mais	*0,5*
IV - acima de 10%	*10,0*

11. Assim, para se calcular o fator representativo da população, calcula-se inicialmente o percentual que esta população representa em relação à população do país. Se esse percentual é inferior ou igual a 2%, o fator da população é 2; se for superior a 10%, o percentual é fixo em 10, mesmo se um estado possuir 90% da população total, seu fator população será dez. Os demais percentuais são alocados entre 2,3 e 9,5. Assim, fator população de um estado pode ser no máximo cinco vezes o fator população de outro. A Tabela 1 simula o Fator Populacional dos Estados Brasileiros conforme a população de 2007.

Tabela 1

Fator Representativo da População
Código Tributário Nacional

UF	População 2007	Distribuição Percentual da População	Fator Representativo da População
SP	39.827.570	21,65%	10,0
MG	19.273.506	10,48%	10,0
RJ	15.420.375	8,38%	8,5
BA	14.080.654	7,65%	8,0
RS	10.582.840	5,75%	6,0
PR	10.284.503	5,59%	6,0
PE	8.485.386	4,61%	4,7
CE	8.185.286	4,45%	4,7
PA	7.065.573	3,84%	4,1
MA	6.118.995	3,33%	3,5
SC	5.866.252	3,19%	3,2
GO	5.647.035	3,07%	3,2
PB	3.641.395	1,98%	2,0
ES	3.351.669	1,82%	2,0
AM	3.221.939	1,75%	2,0
AL	3.037.103	1,65%	2,0
PI	3.032.421	1,65%	2,0
RN	3.013.740	1,64%	2,0
MT	2.854.642	1,55%	2,0
DF	2.455.903	1,33%	2,0
MS	2.265.274	1,23%	2,0
SE	1.939.426	1,05%	2,0
RO	1.453.756	0,79%	2,0
TO	1.243.627	0,68%	2,0
AC	655.385	0,36%	2,0
AP	587.311	0,32%	2,0
RR	395.725	0,22%	2,0
Brasil	**183.987.291**	**100,00%**	

Fonte: IBGE

12. Para se calcular o fator representativo do inverso da renda **per capita**, de acordo com o art. 90, parte-se da renda **per capita** das UFs e da renda **per capita** média do país. Calcula-se o índice relativo à renda **per capita** de cada ente participante, tomando-se como 100 (cem) a renda **per capita** média do País. Uma vez calculado esse índice relativo, através da localização do seu inverso nas faixas estabelecidas pelo código, obtém-se o fator relativo do inverso da renda **per capita** da UF. O Quadro 2 reproduz parâmetros estabelecidos pelo CTN para o cálculo do fator inverso da renda per capita.

Quadro 2

CÓDIGO TRIBUTÁRIO NACIONAL – FATOR INVERSO DA RENDA **PER CAPITA**

Inverso do índice relativo à renda per capita da entidade	*FATOR*
Até 0,0045	*0,4*
Acima de 0,0045 até 0,0055	*0,5*
Acima de 0,0055 até 0,0065	*0,6*
Acima de 0,0065 até 0,0075	*0,7*
Acima de 0,0075 até 0,0085	*0,8*
Acima de 0,0085 até 0,0095	*0,9*
Acima de 0,0095 até 0,0110	*1*
Acima de 0,0110 até 0,0130	*1,2*
Acima de 0,0130 até 0,0150	*1,4*
Acima de 0,0150 até 0,0170	*1,6*
Acima de 0,0170 até 0,0190	*1,8*
Acima de 0,0190 até 0,0220	*2*
Acima de 0,0220	*2,5*

13. O Fator Representativo do Inverso da Renda **per Capita** varia entre 0,4 e 2,5. As UFs que possuem renda **per capita** superior a 2,22 vezes a renda média nacional, têm o fator do inverso da renda igual a '0,4', como é o caso do Distrito Federal, cuja renda é 2,81 vezes superior à média nacional. As UFs que possuem renda inferior a 45% da renda nacional, por exemplo, o Piauí, cuja renda é 32%, têm fator inverso da renda **per capita** de 2,5. Os demais fatores variam entre 0,5 e 2, sendo que quanto mais rica a UF, menor o seu fator. Assim, o máximo que uma UF pode receber a mais que outra, devido ao fator renda, é 6,25 vezes. A Tabela 2 apresenta os fatores representativos do inverso da renda das UFs conforme a renda **per capita** de 2007

Tabela 2

Fator Representativo do Inverso da Renda per Capita

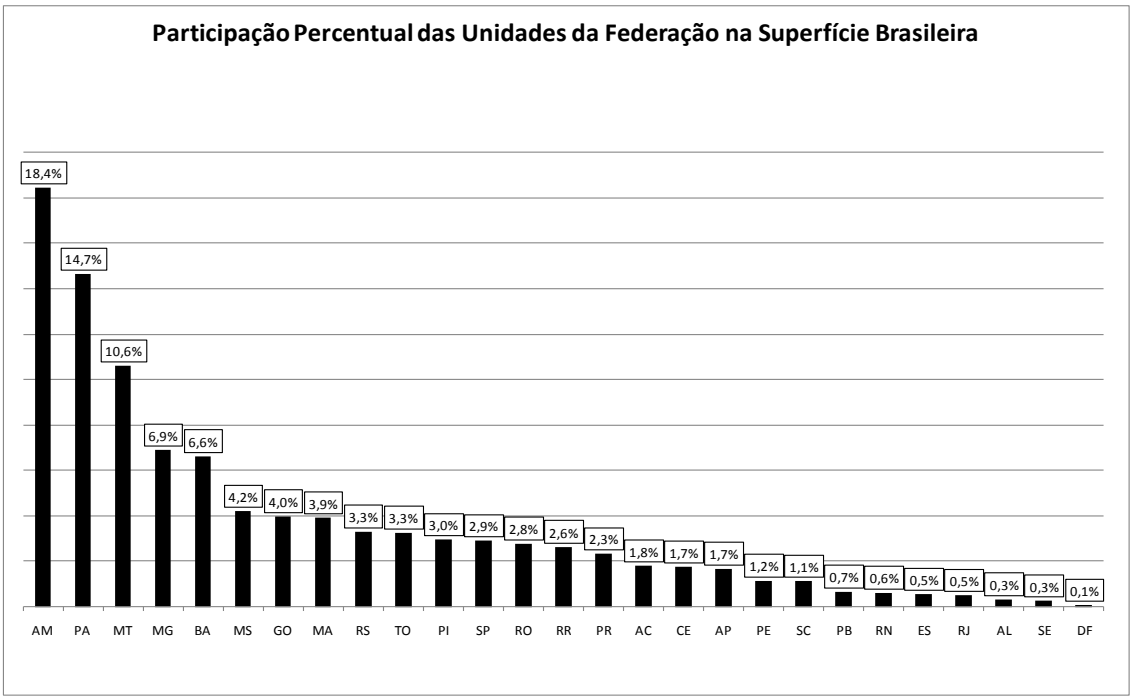
Código Tributário Nacional

UF	Renda per capita 2007	Índice Relativo	Inverso do Índice Relativo	Fator Representativo do Inverso da Renda Per Capita
DF	40.696	281	0,00355	0,4
SP	22.667	157	0,00638	0,6
RJ	19.245	133	0,00752	0,8
ES	18.003	124	0,00803	0,8
SC	17.834	123	0,00811	0,8
RS	16.689	115	0,00867	0,9
PR	15.711	109	0,00921	0,9
MT	14.954	103	0,00967	1,0
AM	13.043	90	0,01109	1,2
MG	12.519	87	0,01155	1,2
MS	12.411	86	0,01165	1,2
GO	11.548	80	0,01253	1,2
RR	10.534	73	0,01373	1,4
RO	10.320	71	0,01402	1,4
AP	10.254	71	0,01411	1,4
TO	8.921	62	0,01621	1,6
AC	8.789	61	0,01646	1,6
SE	8.712	60	0,01660	1,6
BA	7.787	54	0,01858	1,8
RN	7.607	53	0,01902	2,0
PE	7.337	51	0,01972	2,0
PA	7.007	48	0,02064	2,0
CE	6.149	43	0,02352	2,5
PB	6.097	42	0,02372	2,5
AL	5.858	40	0,02469	2,5
MA	5.165	36	0,02801	2,5
PI	4.662	32	0,03103	2,5
Brasil	**14.465**	**100**	0,01000	

Fonte: IBGE

14. No produto dos dois fatores, renda e população, o máximo que uma unidade pode receber a mais que outra é 31,25 vezes; pois uma UF muito populosa e pobre receberá os coeficientes: 10 e 2,5, totalizando 25; enquanto uma UF muito pequena e rica receberá os coeficientes 2 e 0,4, totalizando 0,8. A partir deste produto são distribuídos 95% dos recursos do Fundo, os outros 5%, partilhados proporcionalmente à área de cada UF. A participação percentual das UFs na superfície brasileira é apresentada no Gráfico 1.

Gráfico 1



Fonte: IBGE

Tabela 3

Distribuição Percentual dos Recursos do Fundo de Participação dos Estados conforme Critérios Estabelecidos no Código Tributário Nacional
População e Renda per Capita de 2007

UF	Fator Representativo da População (A)	Fator Representativo do Inverso da Renda Per Capita (B)	Produto dos Fatores (A x B)	% de Participação pelo Produto dos Fatores (95%)	% de Participação pela superfície da UF (5%)	% de Participação Total
AC	2,0	1,6	3,2	2,16%	0,09%	2,25%
AL	2,0	2,5	5,0	3,38%	0,02%	3,39%
AM	2,0	1,2	2,4	1,62%	0,92%	2,54%
AP	2,0	1,4	2,8	1,89%	0,08%	1,97%
BA	8,0	1,8	14,4	9,72%	0,33%	10,05%
CE	4,7	2,5	11,8	7,93%	0,09%	8,02%
DF	2,0	0,4	0,8	0,54%	0,00%	0,54%
ES	2,0	0,8	1,6	1,08%	0,03%	1,11%
GO	3,2	1,2	3,8	2,59%	0,20%	2,79%
MA	3,5	2,5	8,8	5,91%	0,19%	6,10%
MG	10,0	1,2	12,0	8,10%	0,34%	8,45%
MS	2,0	1,2	2,4	1,62%	0,21%	1,83%
MT	2,0	1,0	2,0	1,35%	0,53%	1,88%
PA	4,1	2,0	8,2	5,54%	0,73%	6,27%
PB	2,0	2,5	5,0	3,38%	0,03%	3,41%
PE	4,7	2,0	9,4	6,35%	0,06%	6,40%
PI	2,0	2,5	5,0	3,38%	0,15%	3,52%
PR	6,0	0,9	5,4	3,65%	0,12%	3,76%
RJ	8,5	0,8	6,8	4,59%	0,03%	4,62%
RN	2,0	2,0	4,0	2,70%	0,03%	2,73%
RO	2,0	1,4	2,8	1,89%	0,14%	2,03%
RR	2,0	1,4	2,8	1,89%	0,13%	2,02%
RS	6,0	0,9	5,4	3,65%	0,17%	3,81%
SC	3,2	0,8	2,6	1,73%	0,06%	1,78%
SE	2,0	1,6	3,2	2,16%	0,01%	2,17%
SP	10,0	0,6	6,0	4,05%	0,15%	4,20%
TO	2,0	1,6	3,2	2,16%	0,16%	2,32%
Brasil			140,7	95,0%	5,0%	100,0%

Fonte: IBGE

15. Por fim, a Tabela 3 apresenta os coeficientes de participação das UFs estabelecidos conforme os critérios do Código Tributário Nacional, considerando a superfície das UFs e as respectivas renda e população de 2007.

16. A Constituição de 1988 aumenta gradualmente a participação dos Fundos no IR e no IPI. A participação do FPE se inicia em 18%, aumenta 0,5% ao ano, estabilizando em 21,5%. Ela também mantém os critérios de rateio anteriores até que uma lei complementar estabeleça novos critérios. Esses novos critérios devem ter como objetivo promover o equilíbrio socioeconômico entre Estados. Por fim, o art. 160 da CF/88 veda a retenção ou qualquer restrição à entrega, salvo para o pagamento de dívidas para com a União, e veda também estabelecimento de regras para emprego dos recursos pelas respectivas UFs, ou seja, fica constitucionalmente vedada a vinculação dos recursos do FPE. As exceções são os limites de saúde e educação estabelecidos pela própria Constituição, que não envolvem especificamente as receitas de FPE, mas o conjunto de receitas da UF e; atualmente, o Fundeb, estabelecido por Emenda Constitucional.

17. Em dezembro de 1989 é sancionada a Lei Complementar nº 62 que, em relação ao FPE, estabelece que 85% dos recursos serão aplicados nas UFs integrantes das Regiões, Norte, Nordeste e Centro-Oeste, os 15% restantes nas Regiões Sul e Sudeste. Além disto, a Lei fixa coeficientes individuais de participação das UFs para os exercícios de 1990 e 1991, baseados essencialmente em valores recebidos historicamente, calculados de acordo com os critérios do CTN. Embora o § 2º do art. 2º da Lei estabeleça que, a partir de 1992, os critérios de rateio deverão ser estabelecidos por lei específica com base na apuração do censo de 1990, o § 3º do mesmo artigo determina que: '*Até que sejam definidos os critérios a que se refere o parágrafo anterior, continuarão em vigor os coeficientes estabelecidos nesta Lei Complementar*'.

18. Na justificação do Projeto de Lei Complementar nº 109, de 1989, do Deputado Firmo de Castro (fl. 23), referente à LC 62/89, há a seguinte justificativa para os coeficientes individuais pré-fixados:

'Nos debates entre os secretários estaduais de Fazenda e Finanças dos Estados e do Distrito Federal, realizados nos período de outubro de 1988 a fevereiro de 1989, para a implantação do novo

sistema tributário, concordaram todos os participantes, tanto dos estados mais desenvolvidos quanto dos menos desenvolvidos, que deverá ser aumentada de 78% para 85% a participação dos Estados do Norte, Nordeste e Centro-Oeste no FPE. Procura-se dessa forma distribuir melhor os ganhos da reforma tributária, vez que a ampliação da base de incidência do ICM beneficiará mais fortemente os estados mais desenvolvidos do País.

Optou-se através deste projeto, de acordo com sugestão unânime das Secretarias de Fazenda e de Finanças dos Estados, fixar-se, provisoriamente, os coeficientes individuais de participação de cada unidade da Federação no FPE. Isto porque os parâmetros básicos, população e inverso da renda per capita, hoje desatualizados, não proporcionariam o grau de distributividade que todos desejam. Em razão, por outro, das transformações significativas ocorridas na presente década, as quais estão afetando os perfis espaciais de renda e população, será prudente e benéfico para todos que os critérios de distribuição do FPE somente sejam revistos em profundidade depois da apuração do censo de 1990, com dados atualizados e melhor avaliados após os dois primeiros anos de vigência do novo sistema tributário, o que também se propõe ocorra com o FPM.

Assim, os índices estabelecidos na presente proposta foram obtidos a partir de alguns ajustamentos feitos nos atuais critérios, de forma a aumentar de 78% para 85% a parcela do FPE destinada ao Norte, Nordeste e Centro-Oeste e distribuído desigualmente esses adicionais de 7% entre as unidades da Federação dessas regiões, beneficiando mais aquelas que, atualmente, detêm os menores índices'.

19. Embora provisórios, esses coeficientes individuais dos Estados permanecem como parâmetro de distribuição até a presente data. A este respeito no Relatório da Semag constante do TC 024.957/2009-1 que acompanha a Decisão Normativa nº 101, de 18 de novembro de 2009, que aprova os coeficientes a serem utilizados no cálculo das cotas de FPM e FPE, há a seguinte observação:

'No que diz respeito ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal, tratado na alínea 'a', a LC nº 62/1989 estabeleceu, no § 2º do art. 2º, que os critérios de rateio a vigorarem a partir de 1992 seriam fixados em lei específica, com base na apuração do Censo de 1990, ficando assente, no § 3º do mesmo artigo, que os coeficientes do FPE constantes do seu Anexo Único continuariam em vigor até que fossem definidos os critérios aludidos no mencionado § 2º

Ante a ausência da fixação desses critérios, os recursos do FPE são distribuídos aos 26 Estados e ao Distrito Federal de acordo com os coeficientes fixados no Anexo Único da norma em comento. Por conseguinte, os coeficientes individuais de participação dos Estados e do Distrito Federal no FPE, a serem aplicados no exercício de 2010, componentes do Anexo II do anteprojeto de Decisão Normativa (fl. 49), são os fixados no Anexo Único da LC nº 62/1989.'

Tabela 4

Distribuição do FPE de 2009
entre as Unidades da Federação

UF	FPE - 2009 - R$ Milhões	LC 62/89	% população 2007	Renda per capita 2007	IDH 2005
AL	1.883	4,2%	1,7%	5.858	0,677
MA	3.267	7,2%	3,3%	5.165	0,683
PI	1.956	4,3%	1,6%	4.662	0,703
PB	2.167	4,8%	2,0%	6.097	0,718
PE	3.123	6,9%	4,6%	7.337	0,718
CE	3.321	7,3%	4,4%	6.149	0,723
RN	1.891	4,2%	1,6%	7.607	0,738
BA	4.253	9,4%	7,7%	7.787	0,742
SE	1.881	4,2%	1,1%	8.712	0,742
RR	1.123	2,5%	0,2%	10.534	0,750
AC	1.548	3,4%	0,4%	8.789	0,751
PA	2.766	6,1%	3,8%	7.007	0,755
TO	1.964	4,3%	0,7%	8.921	0,756
RO	1.274	2,8%	0,8%	10.320	0,776
AM	1.263	2,8%	1,8%	13.043	0,780
AP	1.544	3,4%	0,3%	10.254	0,780
MT	1.045	2,3%	1,6%	14.954	0,796
GO	1.287	2,8%	3,1%	11.548	0,800
MG	2.016	4,5%	10,5%	12.519	0,800
ES	679	1,5%	1,8%	18.003	0,802
MS	603	1,3%	1,2%	12.411	0,802
PR	1.305	2,9%	5,6%	15.711	0,820
RJ	691	1,5%	8,4%	19.245	0,832
RS	1.066	2,4%	5,8%	16.689	0,832
SP	453	1,0%	21,6%	22.667	0,833
SC	579	1,3%	3,2%	17.834	0,840
DF	312	0,7%	1,3%	40.696	0,874
Brasil	**45.258**	**100,0%**	**100,0%**	**14.465**	**0,794**

Fonte: STN, IBGE e PNUD

20. A tabela 4 apresenta a distribuição dos recursos de 2009. Neste exercício, de acordo com informações do sítio da STN, foram distribuídos R$ 45 bilhões, incluindo a parcela de 20% referente ao Fundeb. A Tabela apresenta também os coeficientes da LC nº 62/89, o percentual da população de cada UF em relação à população total do país, a renda **per capita** de 2007 por UF e os respectivos Índices de Desenvolvimento Humano (IDHs) para o exercício de 2005.

21. A ordenação de apresentação das UFs foi de acordo com o seu IDH, da UF de menor IDH, Alagoas, à de maior IDH, o Distrito Federal. É interessante observar que, por mais que estejam defasados os critérios da Lei Complementar em vigor, ainda assim, todos estados que têm IDH inferior à média nacional têm uma participação nos recursos do fundo superior a sua participação na população do país. Por outro lado, apenas duas UFs que possuem IDH superior à média nacional possuem uma participação no Fundo superior a sua participação na população nacional: o Mato Grosso e o Mato Grosso do Sul.

22. Embora vigendo desde 1990, os percentuais de participação das UFs estabelecidos pela Lei Complementar vinham sendo judicialmente questionados. Em 24 de fevereiro de 2010, em resposta às Ações Diretas de Inconstitucionalidade: ADI nº 875/DF, ADI nº 1.987/DF ADI nº 2.727/DF ADI nº 3.243/DF (fls. 24-44 v), o Supremo Tribunal Federal declara *'a inconstitucionalidade, sem a pronúncia da nulidade, do art. 2º, incisos I e II §§ 1º, 2º e 3º, e do Anexo Único, da Lei Complementar nº 62/1989, assegurada a sua aplicação até 31 de dezembro de 2012.'*

23. O Relatório do Senhor Ministro Gilmar Mendes (Relator) conclui que:

'Ante o exposto, outra não pode ser a conclusão senão a de que o art. 2º, incisos I e II §§ 1º, 2º e 3º, e do Anexo Único da Lei Complementar nº 62, de 28 de dezembro de 1989, passados vinte anos de sua edição, não atendem satisfatoriamente à exigência constante do art. 161, II, da Constituição, segundo a qual lei complementar deve estabelecer os ***critérios de rateio*** *do Fundo de Participação dos Estados, com finalidade de promover o equilíbrio socioeconômico entre os entes federativos.'*

24. O relatório chega a esta conclusão partindo do fato de que os coeficientes estabelecidos na Lei são valores estáticos, que não assimilam as mudanças socioeconômicas ocorridas nas UFs. *'Viola o bom senso imaginar que lei editada em 1989 – apenas com base em médias históricas apuradas à época – ainda possa retratar a realidade socioeconômica dos entes estaduais'.*

25. Diante desta Declaração de Inconstitucionalidade, com os critérios da LC nº 62/89 válidos apenas até 31/12/2012, a edição de uma nova lei complementar estabelecendo critérios para o rateio do FPE é essencial.

26. Na Câmara dos Deputados encontram-se ativos sete projetos relativos aos critérios de rateio do FPE, relatados no Quadro 3 (fls. 45-60). No entanto, todos os projetos anteriores a 2010, salvo o do Deputado Wilson Santos, estabelecem reservas para parte do FPE e, para os valores restantes, mantêm os coeficientes da LC nº 62/89. Ou seja, salvo melhor juízo poderiam manter vício de inconstitucionalidade. O projeto do Deputado Wilson Santos, embora estabeleça como critérios de rateio a população, o inverso da renda **per capita** e a área da UF, mantém a repartição de recursos entre as regiões estabelecida nos incisos I e II do art. 2º da Lei, também considerados inconstitucionais. Apenas os projetos de 2010 PLP nº 582/2010 e o PLP nº 565/2010 não fazem referência a artigos da Lei Complementar considerados inconstitucionais.

Quadro 3

Projetos Ativos na Câmara dos Deputados referentes aos Critérios de Participação do FPE

Proposição	Orgão	Situação	Autor:
PLP-582/2010	CCJC	Aguardando Designação de Relator na CCJC	Vanessa Grazziotin - PCdoB/AM
PLP-565/2010	Diversos	Diversas	Júlio Cesar - DEM/PI
PLP-435/2008	PLEN	Tramitando em Conjunto (Apensada à PLP-351/2002)	José Fernando Aparecido de Oliveira - PV/MG
PLP-351/2002	PLEN	Pronta para Pauta	Senado Federal - MARINA SILVA - PT/AC
PLP-319/2002	PLEN	Tramitando em Conjunto (Apensada à PLP-7/1999)	José Carlos Coutinho - PFL/RJ
PLP-50/1999	PLEN	Tramitando em Conjunto (Apensada à PLP-7/1999)	Wilson Santos - PMDB/MT
PLP-7/1999	PLEN	Tramitando em Conjunto (Apensada à PLP-351/2002)	Marcos Afonso - PT/AC

Fonte: Câmara dos Deputados

27. No Senado Federal encontra-se em tramitação o projeto codificado por 'PLS 29/2005 de 23/02/2005 – Complementar' (fls. 61-62), de autoria da Senadora Serys Slhessarenko (PT/MT). Este projeto essencialmente restabelece os critérios do Código Tributário Nacional. No entanto, o Projeto de Lei, assim como o do Deputado Wilson Santos, mantém a repartição regional estabelecida nos incisos I e II do art. 2º da LC nº 62/89, considerados inconstitucionais.

28. Assim, na análise dos projetos, eles serão subdivididos em três grupos: aqueles que constituem reservas e mantém o anexo único da Lei Complementar nº 62/89, os projetos que recuperam os critérios do CTN e mantêm a divisão de recursos nos dois grandes blocos da Lei Complementar (85% para Norte, Nordeste e Centro-Oeste e o restante para as Regiões Sul e Sudeste) e os projetos de 2010, que não fazem referências a artigos e anexo da Lei considerados inconstitucionais. No item seguinte deste trabalho estes projetos serão detalhados e comparados tanto entre si nos respectivos grupos, quanto com os critérios precedentes: CTN e LC nº 62/89.

II – DA ANÁLISE

2.1. Apresentação dos Projetos

2.1.1. Projetos de Reservas

29. O PLP 7/1999, o PLP 351/2002, o PLP 319/2002 e o PLP 435 de 2008 (fls. 52-57 e fl. 60) têm o mesmo padrão, eles reservam um percentual dos recursos do FPE e distribuem o restante na mesma proporção estabelecida pelo Anexo Único da LC nº 62/89. Este valor reservado é distribuído entre as UFs de acordo com critérios específicos estabelecidos nos projetos de Lei, essencialmente, conforme a área ocupada por unidades de conservação da natureza ou terras indígenas demarcadas. No entanto, eles não retiram igualmente recursos dos dois grupos estabelecidos na Lei Complementar: Norte, Nordeste e Centro-Oeste; e, Sul e Sudeste, tanto o percentual que constitui a reserva, quanto a forma de rateio da perda entre os dois Grupos variam conforme o projeto. O Quadro 4 resume os critérios de cada projeto.

Quadro 4

Projetos de Lei que Constituem Reservas no Fundo de Participação dos Estados

PLP nº	Regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste	Regiões Sul e Sudeste	Reserva	Critério para Distribuição de Recursos da Reserva	Coeficientes	Destino da Reserva
7/1999	84,0%	14,0%	2,0%	Coeficiente conforme percentual da área ocupada por unidade de preservação da natureza e terras indígenas demarcadas	Variam de 1 a 7, sendo 1 para até 5% da área e 7 para acima de 30%	Aplicação em projetos de desenvolvimento sustentável
351/2002	84,5%	13,5%	2,0%	Coeficiente conforme percentual da área ocupada por unidade de preservação da natureza e terras indígenas demarcadas	Variam de 1 a 7, sendo 1 para até 5% da área e 7 para acima de 30%	Aplicação em projetos de desenvolvimento sustentável
319/2002	75,0%	15,0%	10,0%	Coeficiente conforme percentual da área ocupada por unidade de preservação da natureza e terras indígenas demarcadas	Variam de 1 a 7, sendo 1 para até 5% da área e 7 para acima de 30%	Aplicação em Projetos na regulamentação desta lei
435/2008	80,5%	13,5%	6,0%	2% a ser distribuído entre UFs que abriguem unidade de preservação da natureza e terras indígenas demarcadas	Variam de 1 a 7, sendo 1 para até 5% da área e 7 para acima de 30%	Aplicação em Projetos de Desenvolvimento Sustentável segundo diretrizes estabelecidas na regulamentação desta Lei
				4% a ser distribuído entre Ufs que reduzirem o ritmo de desmatamento do bioma Amazônico	Metodologia a ser estabelecida em regulamento	

Fonte: Consultas no sítio da Câmara dos Deputados, seção referente às atividades legislativas.

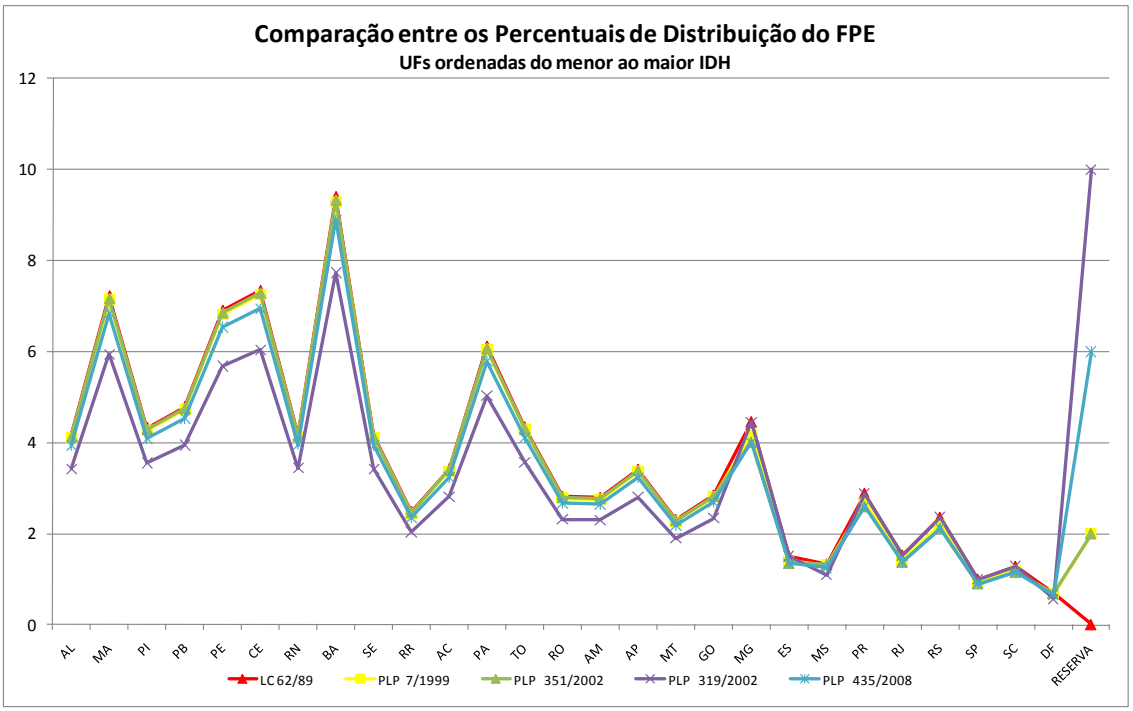
30. Os dois primeiros projetos – PLP 7/1999 e PLP 351/2002 – (fls. 60 e 55, respectivamente) são muito semelhantes, se distinguem apenas na forma do rateio da perda de recursos para a reserva, enquanto PLP 7/1999 reduz em 1% a participação de cada grupo, o segundo projeto reduz em 0,5% a participação das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, e 1,5% a das regiões Sul e Sudeste.

31. O PLP 435/2008 (fls. 52-54) determina a distribuição de 13,5% para o Sul e Sudeste e, dos recursos das demais regiões, ele retira 4,5%, dos 6% reservados, 4% são para serem distribuídos exclusivamente entre as UFs do bioma amazônico.

32. Em relação ao volume de recursos destinados à reserva, o PLP 319/2002 (fls. 56-57) é o que mais se destaca, ele destina à reserva para áreas de preservação da natureza e terras indígenas demarcadas 10% dos recursos do FPE, percentual deduzido exclusivamente da parcela destinada às regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

33. Cabe destacar que todos os projetos apresentados podem ter sua constitucionalidade questionada também devido à imposição da utilização dos recursos da reserva em projetos específicos, ato vedado pelo art. 160 da Constituição Federal. O gráfico seguinte apresenta a distribuição dos recursos às UFs de acordo com os critérios estabelecidos nos projetos apresentados.

Gráfico 2


Comparação entre os Percentuais de Distribuição do FPE
UFs ordenadas do menor ao maior IDH
12
10
8
6
4
2
0
AL MA PI PB PE CE RN BA SE RR AC PA TO RO AM AP MT GO MG ES MS PR RJ RS SP SC DF RESERVA
LC 62/89
PLP 7/1999
PLP 351/2002
PLP 319/2002
PLP 435/2008

34. Pelo Gráfico 2, que apresenta a distribuição dos recursos por UF de acordo com os projetos analisados neste item, pode-se verificar a semelhança entre os projetos, vez que eles essencialmente mantêm os critérios da LC nº 62/89. Entre os traçados dos projetos, o que mais se distingue é o desenho do PLP 319/2002, que retira 10% dos recursos das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e os destina a uma reserva a ser distribuída entre estados com áreas destinadas à preservação da natureza e áreas indígenas demarcadas.

2.1.2. Projetos que mantêm a repartição dos recursos estabelecida pela Lei Complementar nº 62/89 de 15% para as regiões Sul e Sudeste e o restante para as demais regiões

35. Nesse subgrupo estão os projetos PLP 50/1999 do Deputado Wilson Santos – PMDB/MT, apresentado em 1999 (fls. 58-59), e o PLS 29/2005 da Senadora Serys Slhessarenko – PT/MT (fls. 61-62 v). Cabe destacar que os dois projetos mantêm a repartição da LC nº 62/89, de 15% para o bloco regional composto pelas regiões Sul e Sudeste e 85% para o bloco referente às demais regiões, sendo que incisos da Lei que estabelecem essa divisão foram considerados inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal.

36. O PLP 50/1999 estabelece que, dentro de cada bloco regional, 22% dos recursos devem ser distribuídos proporcionalmente à população de cada ente; 71% proporcionalmente ao inverso da renda **per capita** e 7% proporcionalmente à área territorial da Unidade da Federação.

37. O PLS 29/2005 mantém a divisão básica da repartição dos recursos estabelecida na Lei Complementar nº 62/89 (15% e 85%) e, para o cálculo dos coeficientes individuais de participação, recupera os parâmetros básicos do CTN: população, renda e superfície. No entanto, o projeto reduz o peso do fator população, enquanto no Código Tributário Nacional seu valor variava entre dois e dez, aqui ele passa a variar entre dois e cinco, todas as UFs com mais de 5% da população nacional passam a ter o fator populacional cinco. Essa variação do fator populacional entre ‘2 e 5’ é a mesma estabelecida pelo Decreto-Lei nº 1.881, de 1981, para distribuição dos recursos das reservas do FPM.

38. A tabela 5 e o Gráfico 3 apresentados a seguir apresentam os coeficientes individuais de participação das UFs nos recursos do FPE de acordo com o estabelecido nos dois projetos sob análise, bem como os coeficientes calculados conforme os critérios estabelecidos pelo CTN e a LC nº 62/89.

Tabela 5

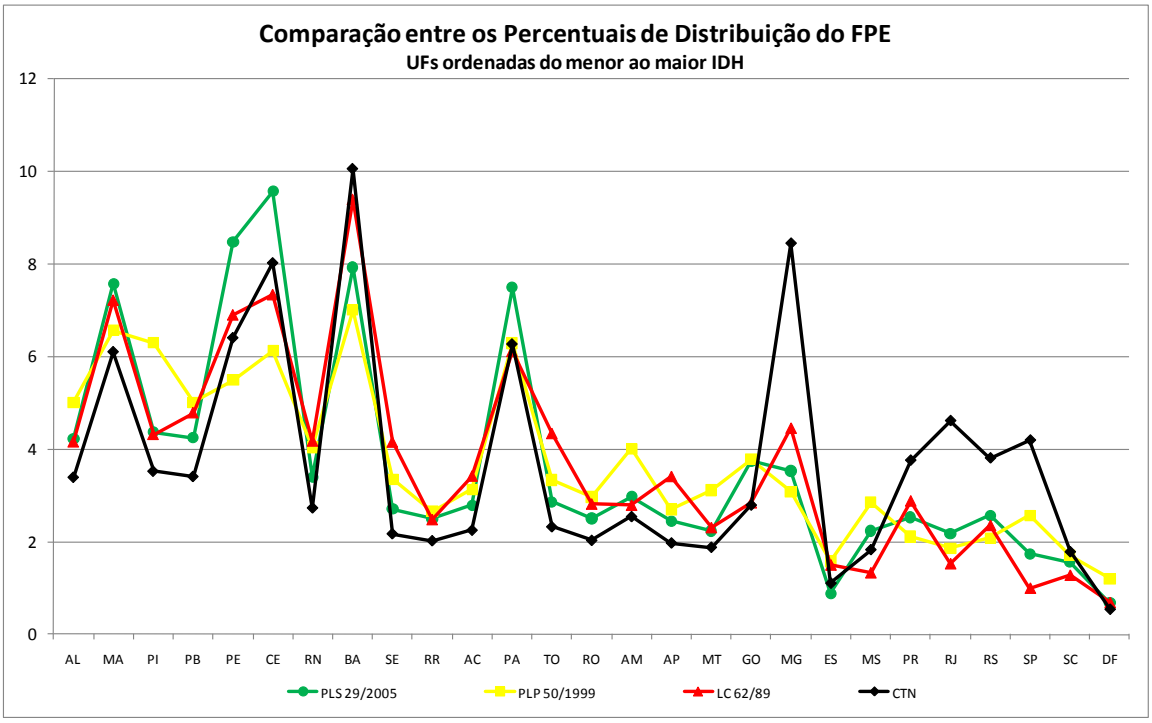
Distribuição Percentual dos Recursos do Fundo de Participação dos Estados - População e Renda per Capita de 2007

UF	PLS 29/2005	PLP 50/1999	LC 62/89	CTN
MT	2,23	3,11	2,31	1,88
GO	3,75	3,79	2,84	2,79
MS	2,24	2,85	1,33	1,83
DF	0,68	1,20	0,69	0,54
RR	2,50	2,66	2,48	2,02
AC	2,79	3,13	3,42	2,25
PA	7,50	6,30	6,11	6,27
TO	2,87	3,34	4,34	2,32
RO	2,50	2,97	2,82	2,03
AM	2,97	4,01	2,79	2,54
AP	2,45	2,70	3,41	1,97
AL	4,23	5,01	4,16	3,39
MA	7,58	6,57	7,22	6,10
PI	4,37	6,30	4,32	3,52
PB	4,25	5,01	4,79	3,41
PE	8,49	5,50	6,90	6,40
CE	9,57	6,13	7,34	8,02
RN	3,40	4,05	4,18	2,73
BA	7,93	7,01	9,40	10,05
SE	2,71	3,35	4,16	2,17
MG	3,53	3,09	4,45	8,45
ES	0,89	1,58	1,50	1,11
RJ	2,18	1,86	1,53	4,62
SP	1,74	2,57	1,00	4,20
SC	1,56	1,70	1,28	1,78
PR	2,53	2,11	2,88	3,76
RS	2,57	2,08	2,35	3,81
Total	100	100	100	100

Fontes: PLS 29/2005, PLP 50/1999 e IBGE

39. É interessante observar que, embora os projetos busquem recuperar os critérios do CTN, ao fixarem a participação das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste em 85%, os seus traçados (Gráfico 3) mais se assemelham ao traçado da Lei Complementar nº 62/89 do que aquele do CTN. Além disso, os dois projetos reduzem a relevância que o Código Tributário Nacional dá ao fator populacional, no PLS da Senadora Serys Slhessarenko o fator populacional varia apenas entre 2 e 5 (no CTN os valores vão de 2 a 10) e, no PLP 55/1999, apenas 22% dos recursos são distribuídos conforme a população.

Gráfico 3


Comparação entre os Percentuais de Distribuição do FPE
UFs ordenadas do menor ao maior IDH
12
10
8
6
4
2
0
AL MA PI PB PE CE RN BA SE RR AC PA TO RO AM AP MT GO MG ES MS PR RJ RS SP SC DF
PLS 29/2005
PLP 50/1999
LC 62/89
CTN

40. A questão da relevância dada, pelos diversos projetos, à população da UF será retomada no item 2.2, que compara os diversos projetos analisados.

2.1.3. Projetos de 2010

41. O PL 565/2010, de autoria do Deputado Júlio Cesar (fl. 51), e o PL 582/2010, de autoria da Deputada Vanessa Grazziotin (fls. 45-50 v), foram apresentados após o pronunciamento do Supremo Tribunal Federal sobre a inconstitucionalidade dos critérios estabelecidos na LC nº 62/89 e não fazem menção às partes da Lei consideradas inconstitucionais.

42. Os critérios de rateio estabelecidos no PL 582/2010 dividem os recursos do FPE em quatro parcelas que serão detalhadas nos parágrafos seguintes. No entanto, cabe inicialmente destacar nesse projeto a sua pretensão de estabilidade: 90% (98% de acordo com o anexo) dos recursos são distribuídos de acordo com coeficientes de participação que permanecem fixos por oito anos; após o censo, previsto como decenal, esses coeficientes são atualizados em três etapas, um terço ao ano, chegando ao novo patamar no terceiro ano, e este coeficiente atualizado permanece constante por mais sete anos.

43. As quatro parcelas estabelecidas no art. 2º do PL 582/2010 são:

- 80% a ser distribuído entre UFs com renda **per capita** inferior à média nacional;
- 10% para UFs com renda **per capita** igual ou superior à média nacional;
- 8% (oito por cento), em partes iguais, para as cinco UFs mais populosas dentre aquelas de renda **per capita** inferior à média nacional; e
- 2% para constituir reserva a ser distribuída às unidades da Federação que abriguem unidades de conservação da natureza ou terras indígenas demarcadas, para aplicação em projetos de desenvolvimento sustentável.

44. O § 1º do art. 2º do PL 582/2010 estabelece que os 80% a serem distribuídos entre as UFs menos desenvolvidas e os 10% das mais desenvolvidas serão distribuídos da seguinte forma:

'§ 1º Os coeficientes das unidades da Federação pertencentes ao critério referidos do Inciso I e II, do caput, serão calculados:

a) 50% (cinquenta por cento), pelo inverso da renda per capita multiplicada pela renda per capita nacional; calculada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE; e

b) 50% (cinquenta por cento), pelo inverso do Índice de Desenvolvimento Humano – IDH multiplicado pelo IDH nacional, determinado pela metodologia do Programa das Nações Unidas pelo Desenvolvimento – PNUD, a ser calculado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística–- IBGE.'

45. O art. 3º do PLP estabelece que as bases para o cálculo dos coeficientes a vigorarem a partir de 2012 são a população e renda **per capita** de 2007, publicadas pelo IBGE, o IDH de 2005, publicado pelo PNUD, e, para as áreas de reservas, informações do Ibama e Funai, de 2007. Seu parágrafo único ainda estabelece que os coeficientes referentes aos 90% distribuídos a todas UFs (‘Os coeficientes de que tratam o § 1º do art. 2º’) constam do Anexo II.

46. Em relação aos valores constantes desse anexo cabem algumas considerações. Em primeiro lugar, o coeficiente de cada UF é apresentado com quatro decimais. A soma desses coeficientes é exatamente 98,0001, o que nos faz supor que, nos coeficientes apresentados, está incluída a parcela de 8% a ser distribuída entre as cinco UFs mais populosas, embora o texto do projeto afirme que o anexo se refere apenas a 90% dos recursos.

47. Em segundo lugar, foram recalculados esses coeficientes de acordo com os critérios do art. 2º e não foi possível se chegar aos mesmos valores do anexo. Em geral, as diferenças foram pouco significativas em termos percentuais, salvo em relação a Minas Gerais e Maranhão: no nosso cálculo, a parcela de Minas é ‘1,8’ superior à constante do Anexo, e a do Maranhão, ‘1,8’ inferior. Fatos que nos fazem supor que não foram utilizadas as mesmas bases, mas semelhantes, pois as diferenças são pouco significativas. Em relação a MG e MA, pode ser levantada a hipótese de que a parcela mineira referente às UFs mais populosas (1,6) não foi computada e esta parcela foi atribuída ao Estado do Maranhão, sexta UF mais populosa entre as que têm renda **per capita** inferior à média nacional. Para que se tenha uma dimensão dos valores envolvidos, em 2009, incluído o Fundeb, foram distribuídos entre as UFs a título de FPE R$ 45 bilhões, o que quer dizer que 0,1% representa R$ 45 milhões.

48. A tabela 6 reproduz os parâmetros e critérios utilizados para se calcular os coeficientes de participação, apresenta os valores dos coeficientes e os compara com aqueles constantes do anexo. No item seguinte serão considerados na comparação entre os projetos os valores calculados nessa planilha e não os constantes do anexo do PLP 582/2010, vez que não foi possível sua reprodução.

Tabela 6

Cálculo dos Coeficientes Estabelecidos no PLP nº 582/2010

Situação da Renda Per Capita	UF	População 2007 em 1000 habs.	Renda Per Capita - 2007	IDH - 2005	Coeficiente inverso da renda per capita x renda per capita nacional	Coeficiente inverso do IDH x IDH nacional	% inverso renda	% inverso IDH	Soma %s Inverso Renda e Inverso IDH (A)	8% para Ufs mais popu-losas (B)	Total dos Coeficientes C = (A + B)	Anexo II do PLP 582/2010 (D)	Diferença com o Anexo II do PLP (D - C)
Inferior à Média	MG	19 274	12.519	0,800	1,16	0,99	1,33	1,96	3,29	1,60	4,89	3,13	1,763
	BA	14 081	7.787	0,742	1,86	1,07	2,14	2,11	4,26	1,60	5,86	5,86	-0,007
	PE	8 485	7.337	0,718	1,97	1,11	2,27	2,19	4,46	1,60	6,06	6,08	-0,023
	CE	8 185	6.149	0,723	2,35	1,10	2,71	2,17	4,88	1,60	6,48	6,62	-0,141
	PA	7 066	7.007	0,755	2,06	1,05	2,38	2,08	4,46	1,60	6,06	6,14	-0,078
	MA	6 119	5.165	0,683	2,80	1,16	3,23	2,30	5,53		5,53	7,37	-1,842
	GO	5 647	11.548	0,800	1,25	0,99	1,44	1,96	3,41		3,41	3,27	0,134
	PB	3 641	6.097	0,718	2,37	1,11	2,74	2,19	4,92		4,92	5,06	-0,143
	AM	3 222	13.043	0,780	1,11	1,02	1,28	2,01	3,29		3,29	3,10	0,190
	AL	3 037	5.858	0,677	2,47	1,17	2,85	2,32	5,16		5,16	5,30	-0,137
	PI	3 032	4.662	0,703	3,10	1,13	3,58	2,23	5,81		5,81	6,16	-0,349
	RN	3 014	7.607	0,738	1,90	1,08	2,19	2,13	4,32		4,32	4,34	-0,017
	MS	2 265	12.411	0,802	1,17	0,99	1,34	1,96	3,30		3,30	3,14	0,159
	SE	1 939	8.712	0,742	1,66	1,07	1,91	2,11	4,03		4,03	3,98	0,052
	RO	1 454	10.320	0,776	1,40	1,02	1,62	2,02	3,64		3,64	3,53	0,105
	TO	1 244	8.921	0,756	1,62	1,05	1,87	2,08	3,95		3,95	3,89	0,053
	AC	655	8.789	0,751	1,65	1,06	1,90	2,09	3,99		3,99	3,94	0,050
	AP	587	10.254	0,780	1,41	1,02	1,63	2,01	3,64		3,64	3,54	0,100
	RR	396	10.534	0,750	1,37	1,06	1,58	2,09	3,68		3,68	3,54	0,132
Superior	MT	2 855	14.954	0,796	0,97	1,00	0,79	0,65	1,44		1,44	1,42	0,016
	PR	10 285	15.711	0,820	0,92	0,97	0,75	0,63	1,38		1,38	1,37	0,014
	RS	10 583	16.689	0,832	0,87	0,95	0,71	0,62	1,33		1,33	1,32	0,010
	SC	5 866	17.834	0,840	0,81	0,95	0,66	0,62	1,28		1,28	1,27	0,006
	ES	3 352	18.003	0,802	0,80	0,99	0,66	0,65	1,30		1,30	1,30	0,001
	RJ	15 420	19.245	0,832	0,75	0,95	0,61	0,62	1,24		1,24	1,24	-0,001
	SP	39 828	22.667	0,833	0,64	0,95	0,52	0,62	1,14		1,14	1,15	-0,012
	DF	2 456	40.696	0,874	0,36	0,91	0,29	0,59	0,88		0,88	0,92	-0,035
BRASIL		**183 987**	**14.465**	0,794	1,00	1,00	45,00	45,00	90,00	8,00	98,00*	98,00*	0,000

Nota: 2% dos recursos destinados a Ufs que abriguem unidades de conservação da natureza ou terras indígenas demarcadas.

Fonte: IBGE e PNUD

49. Cabe destacar que também o PLP 582/2010 pode ter sua constitucionalidade questionada devido à imposição da utilização dos recursos da reserva em projetos de desenvolvimento sustentável (art. 2º, inciso IV), a restrição à aplicação de recursos do FPE é vedada pelo art. 160 da Constituição Federal.

50. O PL 565/2010, de autoria do Deputado Júlio Cesar (fl. 51), estabelece o seguinte critério de rateio:

'A participação individual de cada Estado e do Distrito Federal no Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal – FPE – será o percentual que lhe corresponder na soma dos coeficientes representativos do inverso da renda per capita de todas as unidades.

Parágrafo único: Para os efeitos do disposto neste artigo, consideram-se a renda e a população mais recentemente divulgadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.'

51. De acordo com o PLP nº 565/2010, os percentuais de cada UF variariam anualmente, conforme inverso da renda **per capita** da Unidade, vez que o IBGE calcula esses valores anualmente para a

distribuição dos recursos do FPM referentes às capitais e à reserva dos grandes municípios do interior. Os percentuais calculados de acordo com a renda **per capita** de 2007 são apresentados na Tabela 7.

Tabela 7

Comparação entre os Percentuais de Distribuição do FPE conforme os Critérios de Rateio

UF	PLP 582/2010	PLP 565/201	(A) - (B)	LC 62/89	CTN
AC	3,99	4,03	-0,05	3,42	2,25
AL	5,16	6,05	-0,89	4,16	3,39
AM	3,29	2,72	0,57	2,79	2,54
AP	3,64	3,46	0,18	3,41	1,97
BA	5,86	4,55	1,30	9,40	10,05
CE	6,48	5,77	0,72	7,34	8,02
DF	0,88	0,87	0,01	0,69	0,54
ES	1,30	1,97	-0,67	1,50	1,11
GO	3,41	3,07	0,34	2,84	2,79
MA	5,53	6,86	-1,34	7,22	6,10
MG	4,89	2,83	2,06	4,45	8,45
MS	3,30	2,86	0,44	1,33	1,83
MT	1,44	2,37	-0,93	2,31	1,88
PA	6,06	5,06	1,00	6,11	6,27
PB	4,92	5,81	-0,89	4,79	3,41
PE	6,06	4,83	1,23	6,90	6,40
PI	5,81	7,60	-1,79	4,32	3,52
PR	1,38	2,26	-0,87	2,88	3,76
RJ	1,24	1,84	-0,61	1,53	4,62
RN	4,32	4,66	-0,34	4,18	2,73
RO	3,64	3,44	0,20	2,82	2,03
RR	3,68	3,37	0,31	2,48	2,02
RS	1,33	2,12	-0,79	2,35	3,81
SC	1,28	1,99	-0,71	1,28	1,78
SE	4,03	4,07	-0,04	4,16	2,17
SP	1,14	1,56	-0,42	1,00	4,20
TO	3,95	3,97	-0,03	4,34	2,32
	98,00*	**100,00**		**100,00**	**100,00**

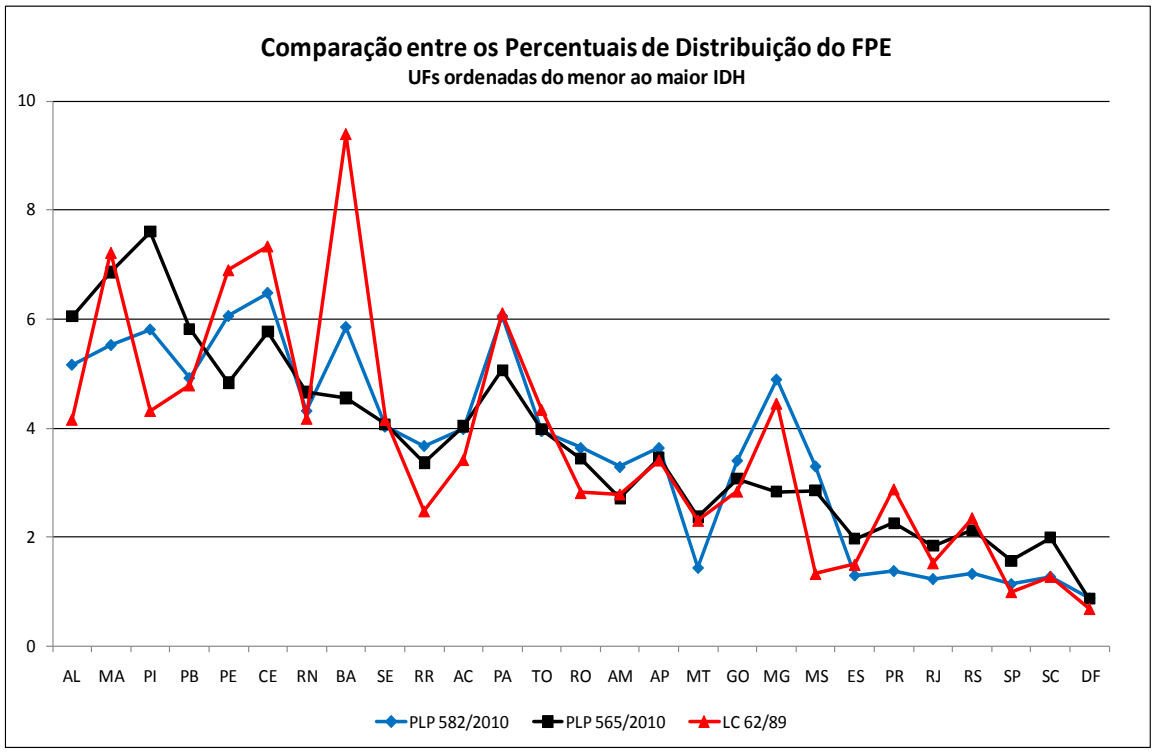
Nota: 2% dos recursos destinados à reserva.

Fonte: IBGE e PNUD

52. A Tabela 7 também apresenta os percentuais de participação no FPE calculados de acordo com o PLP 582/2010 e com as legislações citadas, as UFs estão ordenadas em ordem alfabética. A terceira coluna apresenta as diferenças de percentuais estabelecidos pelos dois projetos, cabendo ressaltar que no PLP 582 faltam dois pontos percentuais de FPE referentes à reserva.

53. O gráfico 4 seguinte compara os percentuais de participação em vigor (LC 62/89) com os propostos nos projetos, sendo que as UFs estão ordenadas por ordem crescente de IDH. As UFs que apresentaram o mesmo IDH em 2005 tiveram como critério de ordenação entre si o IDH de 2004.

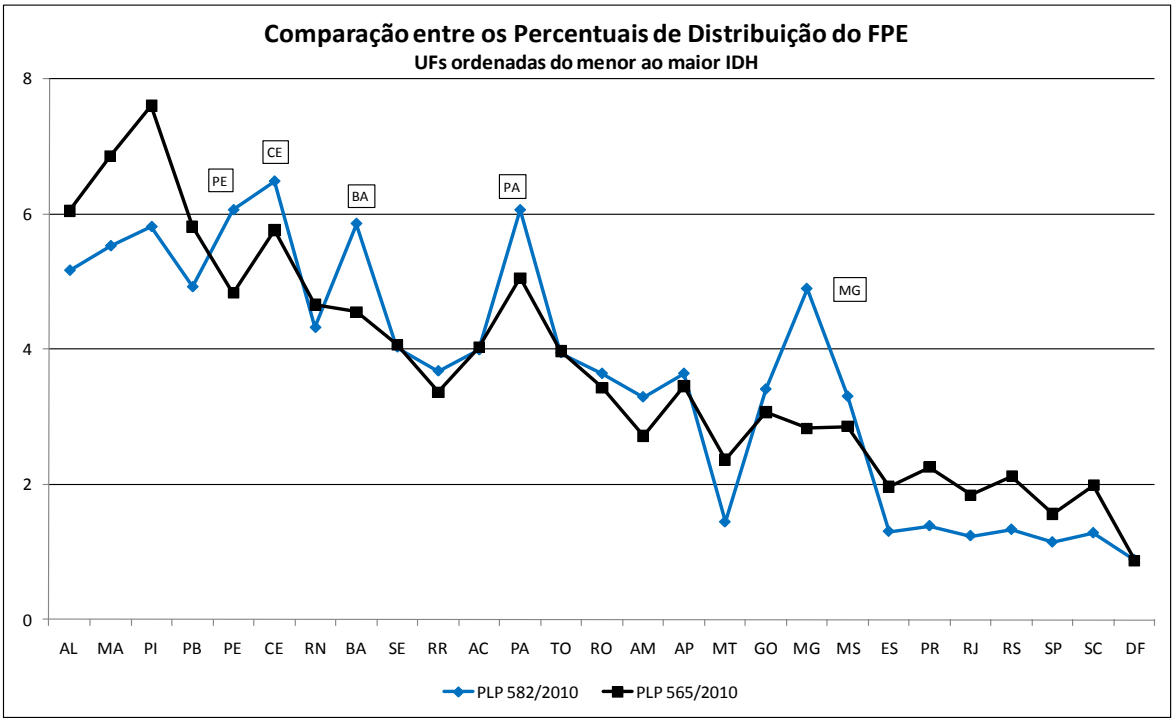
Gráfico 4


Comparação entre os Percentuais de Distribuição do FPE
UFs ordenadas do menor ao maior IDH
10
8
6
4
2
0
AL MA PI PB PE CE RN BA SE RR AC PA TO RO AM AP MT GO MG MS ES PR RJ RS SP SC DF
PLP 582/2010
PLP 565/2010
LC 62/89

54. No gráfico 4 chama atenção que o PLP 582/2010 tem um desenho que se aproxima daquele da LC 62/89. Isto se explica porque reserva das UFs populosas repõe, exclusivamente para essas UFs, algo similar ao fator populacional estabelecido no Código Tributário Nacional. Como a Lei 62/89 foi estabelecida, grosso modo, pelos valores históricos atribuídos de acordo com o Código, ela acabou por incorporar esse critério populacional. Os grandes picos constantes nos traçados dos dois critérios se referem a PE, CE, BA PA e MG que são exatamente os cinco Estados mais populosos, que detêm, cada um, 1,6% referente a esta reserva. Já o Estado do Maranhão, que é o sexto mais populoso (entre os Estados que têm renda **per capita** inferior à média nacional) apresenta um pico no critério da LC 62/89, devido a sua população, que não tem correspondência no desenho referente ao PL 582/2010. Cabe ainda destacar que a participação de Minas Gerais é maior pelos critérios do PL 582/2010 do que pelos atuais (LC 62/89).

55. O Gráfico 5 compara apenas os critérios dos dois projetos de lei. Por ele fica claro que, salvo nos pontos referentes aos estados participantes da reserva de 8% dos recursos do FPE (PLP 582/2010), os dois projetos têm desenho semelhante, mas os percentuais do PLP 565/2010 são em geral superiores, pois ele distribui pelos critérios de renda **per capita** a totalidade dos recursos do FPE, enquanto o primeiro projeto distribui por IDH e renda **per capita** para todas as UFs apenas 90 pontos percentuais do FPE.

Gráfico 5



56. É significativa a semelhança entre os dois projetos, se retirada a parcela referente aos Estados mais populosos com renda **per capita** inferior à média nacional. No entanto, o custo da prestação do serviço público é proporcional à população da Unidade. Assim, seria razoável supor que ao se distribuírem os recursos fosse levada em conta a população das respectivas UFs.

57. Embora seja importante se considerar a população como critério para a distribuição de recursos, a reserva criada pelo PLP 582/2010 não distribui esses recursos de maneira proporcional à população das UFs com renda inferior à média nacional, pois ela exclui todas as UFs de renda inferior à média nacional que tenham população inferior aos cinco primeiros. Por exemplo, a população do Pará é de sete milhões e, por ela, o Estado receberia 1,6% do FPE, já o Estado do Maranhão ou de Goiás que têm população da ordem de seis milhões não recebem nada da reserva. Além disto, Minas Gerais tem 19 milhões de habitantes e, por eles, recebe o mesmo percentual que o Pará que tem um terço da sua população.

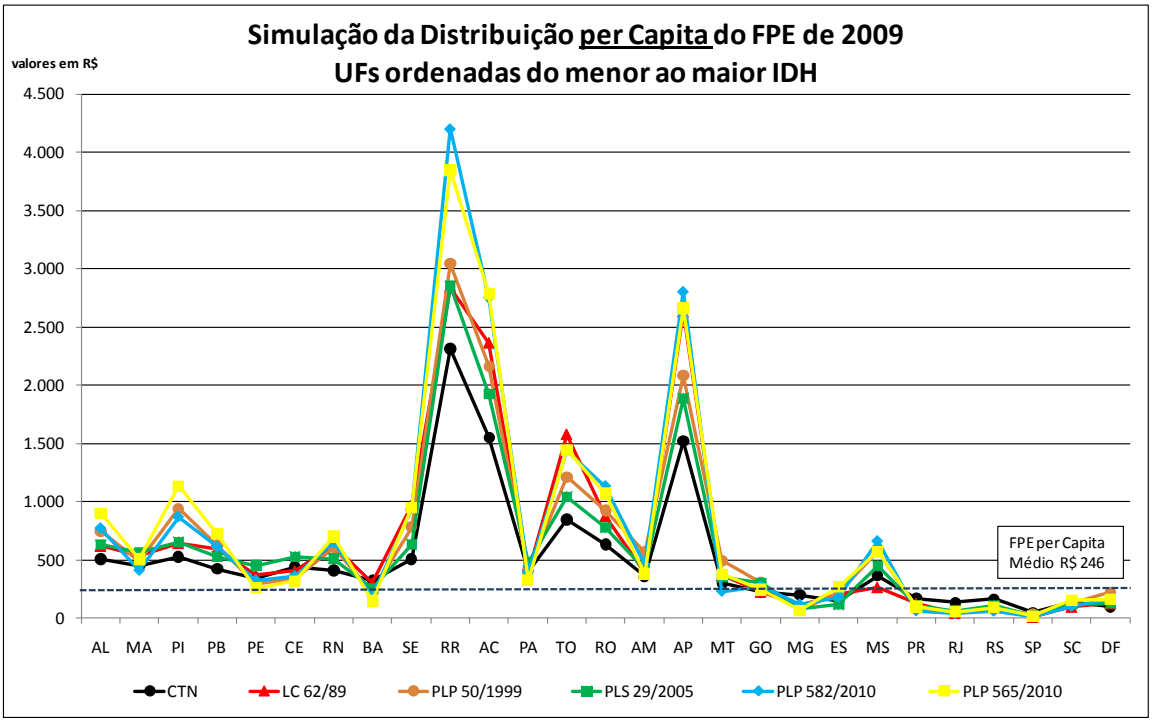
58. Assim, um ponto significativo a ser considerado na distribuição dos recursos entre as UFs é a sua população. A renda **per capita** da Bahia e a do Rio Grande do Norte são muito semelhantes, no entanto, a BA tem 14 milhões de habitantes e o RN, três.

2.2 Comparação entre projetos

59. Neste item serão comparados os diversos projetos. No entanto, como foi desenvolvido nos itens anteriores, na análise da distribuição de recursos é razoável se considerar a população das respectivas UFs, uma vez que o custo da prestação de serviços públicos varia essencialmente conforme o número de beneficiários. Assim, neste item será simulada a distribuição **per capita** dos recursos do FPE de 2009. Ou seja, os valores apresentados se referem a quanto a UF recebe por habitante.

60. O Gráfico 6 apresenta a distribuição **per capita** dos recursos do FPE de 2009, R$ 42 bilhões, realizada conforme os critérios da LC 62/89 e simula a distribuição dos valores conforme os critérios do Código Tributário Nacional, do PLP 50/1999, do PLS 29/2005, do PLP 565/2010 e do PLP 582/2010. Pelo Gráfico fica patente que, quando se considera a divisão **per capita** dos recursos, todos os critérios têm desenho muito semelhante, todos privilegiam significativamente os estados de IDH médio em detrimento dos menos e mais desenvolvidos.

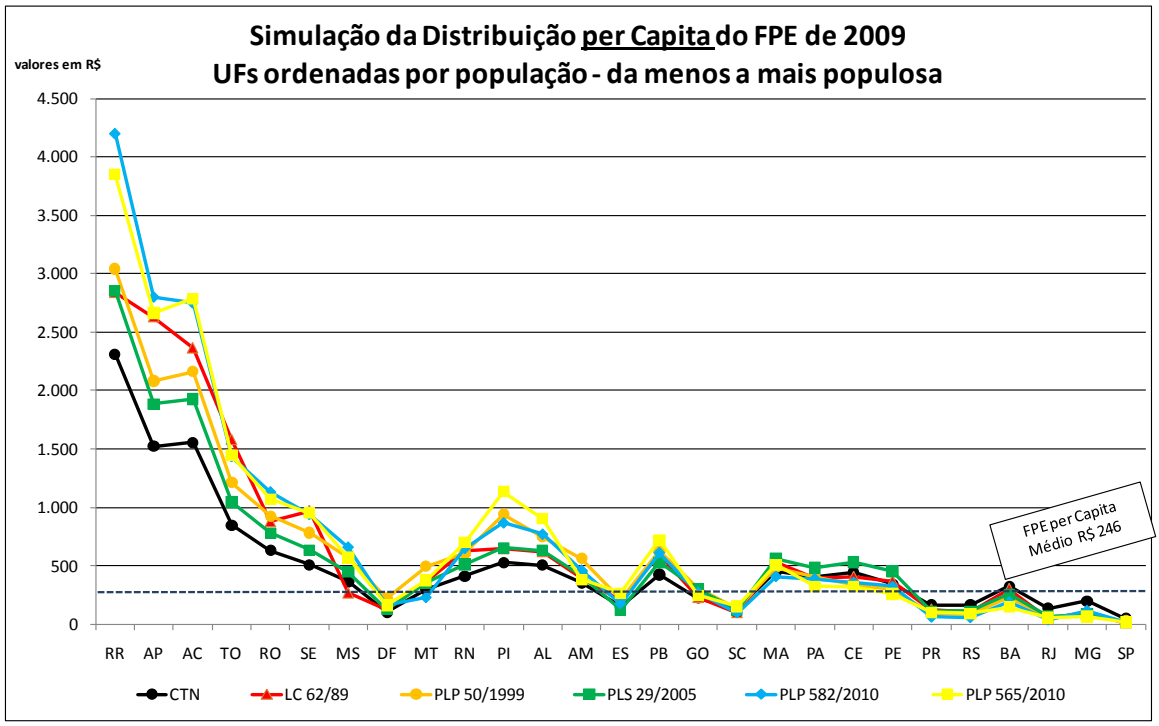
Gráfico 6



61. Mas como o critério do PLP 565/2010 que preconiza a distribuição proporcional ao inverso da renda pode beneficiar estado com nível de desenvolvimento médio e não os menos desenvolvidos? A resposta é simples, existe uma premissa questionável que é a de se considerar como unidade de cálculo a UF e não o indivíduo recebedor da política. Tomando como exemplo os estados do Piauí e de Roraima, o PI tem a menor renda **per capita** do país (R$ 4.662), assim ele tem o maior percentual de participação nos recursos, 7,6%, RR, por sua vez, tem uma renda **per capita** de R$ 10.534, mais do dobro da do Piauí, logo o seu percentual de participação é menos da metade do percentual do PI, 3,37%. Acontece que o Piauí tem uma população de três milhões de habitantes, enquanto RR tem cerca de quatrocentos mil habitantes. Assim, o Piauí vai ganhar o dobro do recurso para uma população que é quase oito vezes maior, logo, cada indivíduo de Roraima receberá 3,4 vezes mais que o indivíduo do Piauí.

62. O Gráfico 7 apresenta o valor **per capita** recebido por UF com as unidades ordenadas por população, da menos a mais populosa. Ele retrata claramente que o determinante para o recebimento de recursos, nos projetos, no CTN e na LC 62/89 é população, quanto menor a população mais recursos **per capita** recebe a UF. Isto acontece porque o fator populacional estabelecido no Código varia entre 2 e 10, ou seja, mesmo que um estado possua uma população cem vezes superior a de outro (esta é a relação entre São Paulo e Roraima) o fator populacional só será cinco vezes superior. Os projetos atuais tendem, ainda, a ser mais generosos com os estados menos populosos (que, de acordo com os dados, não são os menos desenvolvidos) do que o critério vigente. Este último, por sua vez, já é mais generoso que o critério inicial traçado no Código Tributário Nacional.

Gráfico 7

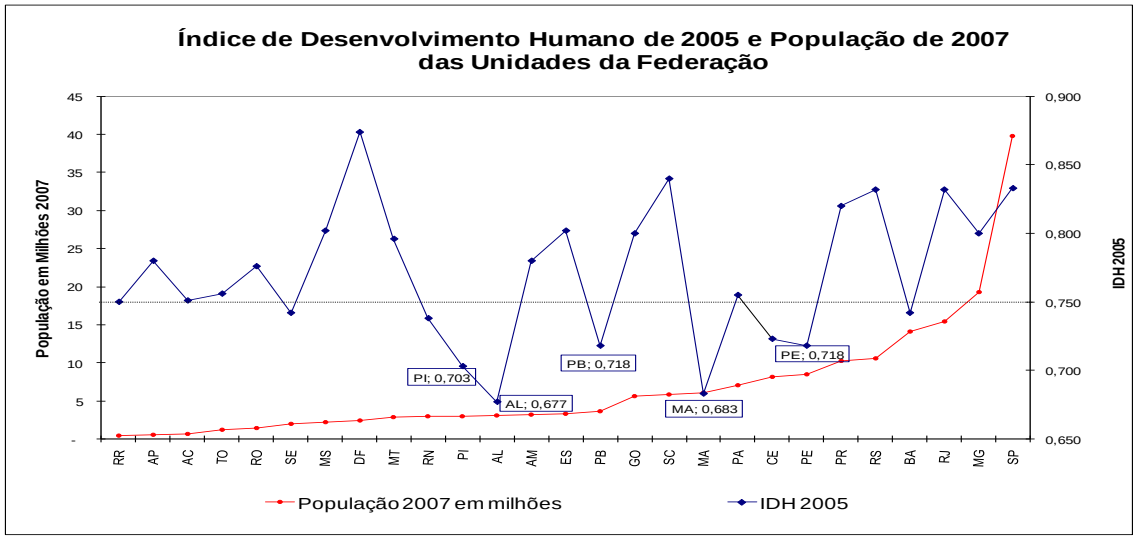


63. Numa situação em que distribuição da população pelas UFs varia tão significativamente como no Brasil; São Paulo, por exemplo, concentra 22% da população brasileira, Minas Gerais, 10%, Pernambuco, 5%, e Tocantins, 0,22%; é razoável que critérios de distribuição de recursos visando buscar o equilíbrio socioeconômico considerem essa variação. Ao se considerar como unidade a UF, os maiores beneficiados são os estados com menor população. Como demonstra o Gráfico 7, onde as UFs estão ordenadas de forma crescente por população.

III – DA CONCLUSÃO

64. O Gráfico 8 apresenta o IDH e a população das Unidades da Federação. Por ele, pode-se verificar que as UFs menos populosas não são as menos desenvolvidas. No gráfico estão destacados os cinco estados de menor IDH, todos eles podem ser classificados como de população média. Enfim, no Brasil, a distribuição da população entre as Unidades da Federação é muito desigual e as unidades menos populosas não são as menos desenvolvidas.

Gráfico 8



65. Consequentemente, critérios que busquem o equilíbrio socioeconômico devem levar em consideração essas características, caso contrário, quase certamente, os cidadãos das UFs menos

populosas (e não aqueles das menos desenvolvidas) serão os maiores beneficiados. O critério em vigor e os critérios em discussão no Congresso Nacional não contemplam suficientemente essa variação de população entre as UFs, e, em consequência, os maiores beneficiados são e serão os habitantes de estados com menor população e não de estados menos desenvolvidos. Enfrentar a diversidade populacional é condição necessária, mas não suficiente para o estabelecimento de critérios que satisfaçam os requisitos constitucionais, faz-se necessário também considerar devidamente os parâmetros que contemplam diversidade socioeconômica existente entre as Unidades da Federação.

IV– DA PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

66. Em face de todo o exposto, propõe-se conhecer da presente Representação, de iniciativa desta Unidade Técnica, nos termos do inciso VI do artigo 237 do Regimento Interno deste Tribunal de Contas da União, para, no mérito, julgando pertinente a análise contida neste relatório:

a) encaminhar cópia da Instrução, do Relatório e Voto que fundamentarem o Acórdão à Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo (CDR) do Senado Federal e à Comissão da Amazônia, Integração Nacional e de Desenvolvimento Regional da Câmara dos Deputados

b) arquivar os presentes autos.”

3. Anuindo à instrução inicial, a Gerente da 3ª Divisão da Semag trouxe aos autos as seguintes considerações:

A representação às fls. 1/23 teve por objetivo conhecer e analisar os projetos ativos no Senado Federal e na Câmara dos Deputados concernentes ao estabelecimento de critérios de rateio dos recursos do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal- FPE.

Com efeito, o Supremo Tribunal Federal no julgamento nas ações diretas de inconstitucionalidade 875, 2.727, 3.243 e 1.987, declarou a inconstitucionalidade, sem a pronúncia da nulidade, do art. 2º, incisos I e II, §§ 1º, 2º e 3º, e do Anexo Único, da Lei Complementar nº 62/1989, mantendo sua vigência até 31 de dezembro de 2012.

A representação em comento é essencialmente descritiva, e não comporta sugestão de critérios a serem considerados quando da edição da Lei Complementar que disporá sobre a distribuição do FPE, posto que não cumpre ao Controle Externo tal papel. O trabalho permite visualizar de forma clara e objetiva, refletida em gráficos, a distribuição dos recursos entre os estados brasileiros, consoante os vários projetos, realçando, alguns impactos que porventura possam não ser claros numa leitura superficial dos mesmos.

Dessa forma, o estudo ora apresentado pode vir a constituir importante fonte de subsídio para análise dos critérios que poderão vir a ser adotados na partição do FPE. É importante considerar, entretanto, que a identificação dos impactos desses critérios pode não ser suficiente para garantir o alcance do objetivo proposto no art. 161 da Constituição Federal para a repartição de tais recursos, a qual deve objetivar a promoção do equilíbrio socioeconômico entre os entes.

Neste sentido, é bastante esclarecedor o texto reproduzido, parágrafo 18 da instrução, da justificativa do do então projeto de Lei Complementar nº109, de 1989, referente à LC nº62/89l. Na referida justificativa, o aumento de 78% para 85% da participação dos estados do Norte, Nordeste e Centro-Oeste no FPE é colocado como uma compensação de possíveis perdas com a então reforma tributária, vez que a ampliação da base de incidência do ICM beneficiaria mais fortemente os estados mais desenvolvidos do País.

De sorte, é importante que se considere na repartição do FPE, outras definições que porventura já estejam delineadas no campo das finanças públicas e da tributação, ou mesmo que se considere a necessidade de que sejam feitas repactuações, de forma a permitir que o Fundo possa de fato contribuir para garantia do equilíbrio socioeconômico entre os estados.

Feitas essas considerações, manifesto a inteira concordância com a representação, bem como com as propostas de encaminhamento e submeto os autos ao Senhor Secretário de Macroavaliação Governamental, realçando a necessidade de o processo ser encaminhado para sorteio de relator, em razão

do que estabelece o art. 154 do Regimento Interno e o §3º do art. 2º da Resolução nº175/2005, de 25.05.2005.

4. Em sua cota de participação, assim se manifestou o Secretário da Semag:

"A representação em questão aborda de forma clara, com auxílio de gráficos e tabelas, os impactos de diferentes critérios de distribuição do Fundo de Participação dos Estados – FPE. Conforme salientado, a questão é bastante oportuna uma vez que os atuais critérios, estabelecidos pelo art. 2º, incisos I e II, parágrafos 1º, 2º e 3º, e pelo Anexo Único da Lei Complementar nº 62/1989, foram declarados inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal, tendo sido assegurada sua aplicação até 31 de dezembro de 2012.

2. Conforme explicitado no texto da representação, o critério meramente populacional não leva ao equilíbrio socioeconômico, uma vez que "a distribuição da população entre as Unidades da Federação é muito desigual e as unidades menos populosas não são as menos desenvolvidas". Neste contexto, as cinco Unidades da Federação que possuem menor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH): Maranhão, Alagoas, Piauí, Paraíba e Pernambuco, são classificados como de população média.

3. No exercício de 2009, o total de recursos do FPE distribuído foi de cerca de R$ 36,2 bilhões, o que representa 13,6% do conjunto da arrecadação própria das Unidades da Federação. Essa participação, no entanto, é bastante diferenciada entre os diversos estados da Federação. De ressaltar, como extremos, a verificação que, no Estado de São Paulo, o montante repassado pelo FPE de R$ 364 milhões, no exercício de 2009, representa apenas 0,4% da sua arrecadação própria, enquanto que, no Amapá, o repasse do FPE, no valor de R$ 1,24 bilhão, representa 259,3% da arrecadação estadual.

4. Quando se toma apenas os cinco estados com menor IDH, a participação do FPE em relação à arrecadação estadual varia entre 94,7 % e 33,4%.

5. Quando comparamos estes percentuais com os de estados menos populosos e com IDH maior, como é o caso do Acre, do Amapá e de Roraima, verificamos que o Fundo passa a representar 225,8%, 259,3% e 207,9%, respectivamente. Ou seja, o aporte do Fundo de Participação dos Estados é mais que duas vezes o valor arrecadado por esses estados.

6. Cabe encerrar concluindo que a discussão em torno dos projetos de lei ativos no Senado Federal e na Câmara dos Deputados é de extrema relevância e as avaliações realizadas pelo Tribunal de Contas da União nesta representação poderão contribuir para a definição de critérios que favoreçam um maior equilíbrio socioeconômico da população brasileira e a redução das desigualdades regionais.

Ante todo o exposto, manifesto-me de acordo com a proposta de encaminhamento da instrução de fls. 1/22. Encaminhem-se os autos à Secretaria das Sessões para sorteio de relator, e posteriormente ao gabinete do Ministro sorteado, com proposta de mérito."

É o Relatório.

VOTO

Segundo consignado no relatório precedente, a Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag) autuou a presente representação com vistas a conhecer e analisar os projetos ativos, no Senado Federal e na Câmara dos Deputados, pertinentes à elaboração de novos critérios de rateio dos recursos do Fundo de Participação dos Estados, constantes do art. 2º, incisos I e II, §§ 1º, 2º e 3º, e do Anexo Único da Lei Complementar 62/1989, em substituição àqueles então declarados inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal, vez que a aplicação dos atuais critérios está assegurada até 31 de dezembro de 2012.

Inicialmente, ressalto que a presente representação merece ser conhecida, por preencher os requisitos de admissibilidade constantes do art. 237, inciso VI, do Regimento Interno do TCU.

As principais conclusões do trabalho empreendido pela Semag foram as seguintes:

a) os cinco estados que possuem menor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) – Maranhão, Alagoas, Piauí, Paraíba e Pernambuco – são classificados como de população média;

b) o Brasil possui uma desigual distribuição da população entre as unidades da federação, sendo que os estados menos populosos não são os menos desenvolvidos;

c) na busca do equilíbrio socioeconômico, é indispensável que se estabeleçam critérios que observem as características mencionadas;

d) o critério atualmente em vigor, bem como os critérios em discussão no Congresso Nacional, não contemplam suficientemente essa variação de população entre os estados brasileiros e, em consequência disso, os maiores beneficiados são e serão os habitantes das unidades da federação com menor população e não daquelas menos desenvolvidas;

e) para a satisfação dos requisitos constitucionais, além da observação da diversidade populacional, faz-se necessário, também, considerar os parâmetros que contemplam a diversidade socioeconômica existente entre os estados brasileiros.

Sem dúvida, a matéria tratada nestes autos é relevante e merece a atenção desta Casa. Conforme destacado pelo Secretário da Semag, no exercício de 2009, o total de recursos do FPE distribuído foi de cerca de R$ 36,2 bilhões, o que constitui 13,6% do conjunto da arrecadação própria das unidades da federação. Quando se toma apenas os cinco estados com menor IDH, a participação do FPE em relação à arrecadação estadual varia entre 94,7% e 33,4%. E, ainda, da comparação dos percentuais dos estados menos populosos e com IDH maior, como é o caso do Acre, do Amapá e de Roraima, verifica-se que o FPE passa a representar 225,8%, 259,3% e 207,9%, respectivamente, que é mais que o dobro do valor arrecadado por esses estados.

Feitos esses breves comentários, e dado o caráter descritivo da presente representação, cujos resultados dos levantamentos empreendidos pela Semag foram expressos de modo claro e objetivo, entendo que conteúdo destes autos poderá constituir importante fonte de subsídio ao Congresso Nacional na análise e definição dos futuros critérios a serem adotados na partição do FPE.

Isso posto, acolho a proposta de encaminhamento da Semag e Voto por que esta Corte adote o Acórdão que ora submeto à apreciação deste Plenário.

Sala das Sessões, em 21 de setembro de 2011.

AROLDO CEDRAZ
Relator

ACÓRDÃO Nº 2520/2011 – TCU – Plenário

1. Processo TC 026.127/2010-5.
2. Grupo I – Classe VII – Representação.
3. Interessada: Secretaria de Macroavaliação Governamental – Semag.
4. Órgão: Tribunal de Contas da União.
5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade: Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag).
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de Representação, com fundamento no inciso VI do art. 237 do RI/TCU, visando a conhecer e analisar os projetos ativos no Senado Federal e na Câmara dos Deputados relativos ao estabelecimento de critérios de rateio dos recursos do Fundo de Participação dos Estados.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, em:

9.1. encaminhar cópia do Relatório e Voto que fundamentam este Acórdão à Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo (CDR) do Senado Federal e à Comissão da Amazônia, Integração Nacional e de Desenvolvimento Regional da Câmara dos Deputados**,** informando que as principais conclusões do trabalho empreendido pela Semag foram:

9.1.1. os cinco estados que possuem menor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) - Maranhão, Alagoas, Piauí, Paraíba e Pernambuco - são classificados como de população média;

9.1.2. o Brasil possui uma desigual distribuição da população entre as unidades da federação, sendo que os estados menos populosos não são os menos desenvolvidos;

9.1.3. na busca do equilíbrio socioeconômico, é indispensável que se estabeleçam critérios que observem as características mencionadas;

9.1.4. o critério atualmente em vigor, bem como os critérios em discussão no Congresso Nacional, não contemplam suficientemente essa variação de população entre os estados brasileiros e, em consequência disso, os maiores beneficiados são e serão os habitantes das unidades da federação com menor população e não daquelas menos desenvolvidas;

9.1.5. para a satisfação dos requisitos constitucionais, além da observação da diversidade populacional, faz-se necessário, também, considerar os parâmetros que contemplam a diversidade socioeconômica existente entre os estados brasileiros;

9.2. arquivar os presentes autos.

10. Ata n° 39/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/9/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2520-39/11-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Augusto Nardes (na Presidência), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Aroldo Cedraz (Relator), Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO NARDES
Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)
AROLDO CEDRAZ
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE I – Plenário
TC 005.018/2003-2
Natureza: Pedido de Reexame (Acompanhamento).

Entidades: Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN); Secretaria Nacional de Justiça (SNJ); Ministério da Justiça (MJ) (vinculador); Governo do Estado do Rio de Janeiro.

Responsáveis: Aécio Alves da Costa (042.611.277-68); Carioca Christiani Nielsen S/A (40.450.769/0001-26); Carlos Augusto Siqueira (454.436.537-68); Clayton Alfredo Nunes (038.486.298-

52); Guilherme Tupper Caldas (549.132.927-49); Ijapoan Moteiro Pereira (343.934.127-53); João Luiz Duboc Pinaud (031.987.077-49); Marco Aurelio Marques Correa (399.400.557-49); Mauricio do Nascimento (421.635.877-20); Paulo Eduardo Murad (300.060.407-30); Pedro Patrício Filho (253.039.107-68); Sergio Marques Fabiano Alves (314.737.097-68); Silvio Palhares (771.009.997-15); Ângelo Roncalli de Ramos Barros (185.218.601-10).

Interessado: Luiz Duboc Pinaud (CPF 031.987.077-49).

Advogados constituídos nos autos: Flávia Firgulha da Costa Souza (OAB/RJ 147.953); Beatris Jardim de Azevedo (OAB/RJ 17.413).

SUMÁRIO: PEDIDO DE REEXAME. ACOMPANHAMENTO. IRREGULARIDADES NAS OBRAS DE CONSTRUÇÃO DA PENITENCIÁRIA BANGU VI. AUDIÊNCIAS. REJEIÇÃO DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA. MULTA. ARGUMENTOS INSUFICIENTES PARA REFORMAR A DECISÃO RECORRIDA. CONHECIMENTO. NÃO PROVIMENTO. CIÊNCIA AOS INTERESSADOS. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Trata-se de Pedido de Reexame interposto pelo Sr. Luiz Duboc Pinaud (CPF 031.987.077-49) (fls. 2/11, anexo 3), ex-Secretário de Justiça e Direitos Humanos do Estado do Rio de Janeiro (SEJDH/RJ), contra o Acórdão nº 261/2011– Plenário (fls. 1.694/1.695, v. 8), por meio do qual o Tribunal, em razão de irregularidades constatadas na aplicação de recursos federais na construção da penitenciária Bangu VI, no Rio de Janeiro/RJ, aplicou multa aos responsáveis, dentre eles o ora recorrente.

2. Transcrevo, a seguir, a parte deliberativa da decisão vergastada, **in verbis**:

9.1. rejeitar as razões de justificativa de João Luiz Duboc Pinaud (ex-Secretário da SEJDH/RJ) e de Carlos Augusto Siqueira (ex-Diretor-Presidente da EMOP/RJ) e, em consequência, aplicar-lhes, individualmente, multa no valor de R$ 10.000,00 (dez mil reais), com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificações, para comprovarem, perante o Tribunal, o recolhimento das quantias aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do presente acórdão até a dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.2. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;

9.3. encaminhar cópia deste acórdão, bem como do relatório e do voto que o fundamentam, ao Ministério Público junto a este Tribunal, haja vista não ter sido possível, em decorrência do art. 206 do Regimento Interno, a aplicação da penalidade de multa ao responsável Ângelo Roncalli de Ramos Barros, neste processo, devido ao julgamento pela regularidade com ressalva das suas contas referentes à gestão do DEPEN no exercício de 2001, conforme o Acórdão nº 51/2005-1ª Câmara.

Histórico

3. Originalmente os autos tratam de acompanhamento, determinado pela Decisão nº 112/2002 – Plenário, da obra de construção da penitenciária Bangu VI, no Rio de Janeiro/RJ, financiada com recursos do Convênio nº 4/2001, celebrado entre a União, representada pelo Ministério da Justiça, e o Estado do Rio de Janeiro, no valor de R$ 10.236.967,34, dos quais 80% são recursos federais.

4. Mediante o Acórdão nº 1.158/2008 – Plenário, o Tribunal entendeu não ter havido prejuízo ao Erário, em que pesem as irregularidades verificadas, como projeto básico deficiente e superfaturamento, que foi assumido pelo governo estadual. Porém, em razão de diversas irregularidades constatadas na execução do referido convênio, esta Corte determinou a realização de audiência dos responsáveis, para que apresentassem suas razões de justificativa em relação às incorreções levantadas.

5. No que interessa ao presente recurso, importa transcrever abaixo as irregularidades imputadas ao Sr. Luiz Duboc Pinaud, recorrente (itens 9.1.1.1 e 9.1.1.2 do Acórdão nº 1.158/2008 – Plenário):

9.1.1.1. elaboração e propositura de plano de trabalho convenial baseado em projeto básico inadequado, a despeito do que dispõe o art. 6º, inciso IX, da Lei nº 8.666/1993, com o conseqüente desequilíbrio físico-financeiro e a paralisação da obra;

9.1.1.2. omissão relativa à formalização de instrumento regulador das ações voltadas à licitação e acompanhamento da obra, haja vista que os procedimentos licitatórios foram inaugurados em 18.06.01; o Contrato nº 048/2001 foi celebrado em 22.09.01; e o Termo de Gerenciamento e Controle nº 024/2001 foi firmado apenas em 29.11.01, a despeito do que dispõe o art. 60, parágrafo único, da Lei nº 8.666/1993;

5. Chamado aos autos (fls. 1.635/1.636, v. 8), o Sr. Luiz Duboc Pinaud apresentou suas razões de justificativa às fls. 1.663/1.670. Porém, os argumentos não foram considerados suficientes para sanar as irregularidades que lhe foram atribuídas. Por esta razão, o Tribunal, mediante o Acórdão nº 261/2011– Plenário, (fls. 1.694/1.695, v. 8), dentre outras medidas, rejeitou as razões de justificativa do Sr. Luiz Duboc Pinaud, aplicando-lhe multa no valor de R$ 10.000,00.

Admissibilidade

6. A unidade técnica reitera o exame preliminar de admissibilidade (fls. 13/14, anexo 3), ratificado pelo Despacho à fl. 16, que concluiu pelo conhecimento do recurso, suspendendo-se os efeitos dos itens 9.1 e 9.2 do Acórdão nº 261/2011– Plenário, eis que preenchidos os requisitos processuais aplicáveis à espécie.

7. Cumpre registrar que o recorrente interpôs peça denominada "Recurso de Reconsideração", não adequado ao presente caso. No entanto, em atenção ao princípio da formalidade moderada, não há óbice para ser admitido como Pedido de Reexame.

Mérito

8. Transcrevo a seguir, em atenção ao art. 1º, § 3º, I, da Lei nº 8.443/92, excerto da instrução lavrada no âmbito da Serur, na qual são analisadas as razões recursais oferecidas, cujas conclusões foram ratificadas pelo diretor responsável (fl. 21, anexo 3).

"(...)

Síntese dos Argumentos

10. Após breve relato dos fatos, o recorrente inicia sua defesa afirmando que exerceu com lisura o cargo de Secretário da SEJDH/RJ - Secretaria de Estado de Justiça e Direitos Humanos do Rio de Janeiro, de 19/4/2000 a 5/4/2002, sempre observando os princípios que regem a administração pública, não obstante supostas dificuldades relacionadas à segurança pública, enfrentadas pelo Estado do Rio de Janeiro.

11. Em seguida, destaca que o vertente convênio tem por objeto "a cooperação dos partícipes na execução das obras de construção da penitenciária de Bangu VI – RJ, de acordo com o plano de trabalho, cronograma físico-financeiro e projeto arquitetônico aprovados pelo Departamento Penitenciário Nacional".

12. Alega que o projeto básico formulado para construção da penitenciária Bangu VI foi aprovado pelo Ministério da Justiça, que após análise da necessidade e viabilidade do objeto proposto, das informações cadastrais da proponente (Estado do Rio de Janeiro – SEJDH/RJ), e de sua regularidade, teria liberado os recursos, Esse fato, a seu ver, corrobora com a suposta lisura desprendida pelo recorrente à época, que teria agido com a intenção maior em priorizar o interesse público, com total eficiência, moralidade, razoabilidade e, sobretudo, legalidade.

13. Dessa forma, conclui que, se o projeto básico tivesse sido elaborado de forma insuficiente e superficial, sua aprovação pelo concedente não lograria êxito. Acrescenta que qualquer falha no projeto ou inobservância de uma exigência inviabilizaria a obtenção de recursos federais, o que não ocorreu no presente caso, posto que o DEPEN teria entendido por estar em termos o projeto básico apresentado e aprovado, sem pôr impedimentos. Assim, defende que, nos moldes da inteligência do art. 6º da Lei 8.666/1993 c/c art. 2º da IN STN n. 1/1997, não há que se falar em falhas na elaboração do projeto básico, nem em responsabilidade do recorrente.

14. Ainda na tentativa de afastar sua responsabilidade pelas irregularidades apontadas, assere que a elaboração do projeto básico deu-se sob a responsabilidade da EMOP (Empresa de Obras Públicas do Estado do Rio de Janeiro), de acordo com suas atribuições estatutárias e legais. Acrescenta que a SEJDH/RJ não possuía aparato técnico para elaborar o referido projeto, haja vista sua especificidade.

Dessa forma, conclui que cabe incidir sobre a EMOP eventual responsabilidade objetiva sobre qualquer falha a ele atribuída.

15. Pondera que a EMOP, por sua autonomia e responsabilidade, havia delegado à empresa contratada, vencedora da licitação, a realização de projeto básico detalhado, o que também contribuiria para rechaçar a responsabilidade do recorrente.

16. Alega ainda que o Termo de Gerenciamento e Controle n. 024/01 foi firmado por dispensa de licitação, com respaldo no art. 24, inciso VIII, da Lei 8.666/1993.

17. Considera, ainda, que a integralização da contrapartida do convênio em análise não era da competência da SEJDH, mas do próprio Executivo do Estado do Rio de Janeiro.

18. Afirma que, em suas razões de justificativa apresentadas a esta Corte, buscou demonstrar sua boa-fé no enfrentamento de suposta crise do sistema penitenciário do Rio de Janeiro, à época dos fatos.

19. No que tange à paralisação das obras, o recorrente diz que não tem informações a prestar, considerando que a aludida paralisação deu-se em agosto de 2002, quando ele não mais exercia a titularidade da referida Secretaria. Alega que cabe aos responsáveis pela execução da obra prestar justificativas.

20. Com essas considerações, o recorrente pugna pela reforma do acórdão discutido, no sentido de isentá-lo de qualquer responsabilidade decorrente do Convênio 4/2001 e de excluir a multa a ele aplicada.

Análise

21. De início, cabe observar que o recorrente não introduz novidade em sua defesa nessa fase recursal, pois apresenta, em essência, os mesmos argumentos trazidos em suas razões de justificativa (fls. 1.663-1.670, v. 8).

22. Suas alegações já foram devidamente afastadas pelo Exmo. Ministro-Relator, no voto condutor do acórdão recorrido (itens 14-17, fl. 1.693, v. 8), com o qual se manifesta inteira concordância.

23. De fato, os argumentos carreados não são aptos a elidir as irregularidades atribuídas ao recorrente, postas acima no item 4. Em relação à primeira ilicitude, frisa-se que a análise e aprovação dos projetos perante o Ministério da Justiça, por meio do DEPEN, não se sobrepõe a entendimentos e juízos desta Corte.

24. De acordo com suas atribuições constitucionais, este Tribunal não se vincula a eventual entendimento de outros órgãos da Administração Pública, pois essa Corte de Contas exerce a privativa jurisdição sobre os responsáveis pelos valores repassados pela União, mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município, por força do disposto no art. 71, inciso VI, da Constituição Federal.

25. Tampouco prospera a tentativa de afastar sua responsabilidade acerca das citadas irregularidades. Não obstante as suscitadas competências e atribuições da EMOP, a responsabilização do Sr. Luiz Duboc Pinaud, ora recorrente, foi perfeitamente delineada, pois ele era o gestor dos recursos conveniados, tendo celebrado o ajuste, na condição de Secretário da SEJDH/RJ, órgão recebedor dos repasses.

26. Dessa forma, esperava-se que o Sr. Luiz Duboc Pinaud, à época dirigente máximo da SEJDH/RJ, defendesse a legalidade dos procedimentos licitatórios e das contratações concernentes à execução do vertente convênio. Caberia a ele, em última instância, decidir sobre a prática dos respectivos atos administrativos. Portanto, não há como excluir o ora recorrente das ilicitudes constatadas.

27. Cabe trazer à baila o ensinamento de Maria Helena Diniz, para a qual "o comportamento do agente será reprovado ou censurado, quando, ante circunstâncias concretas do caso, se entende que ele poderia ou deveria ter agido de modo diferente" (in Curso de Direito Civil Brasileiro, Responsabilidade Civil, Ed. Saraiva, p. 33).

28. Ante as circunstâncias expostas, entende-se que é razoável reprovar a conduta do recorrente em relação às apontadas irregularidades.

29. No que tange à segunda irregularidade (posta acima no item 4), cabe repisar que o responsável não trouxe argumentos para enfrentá-la, restringindo-se a informar que o Termo de Gerenciamento e

Controle n. 024/2001 foi firmado por dispensa de licitação, com base no art. 24, inciso VIII, da Lei n. 8.666/1993.

30. No mais, o recorrente permanece no plano das alegações, sem enfrentar diretamente os atos inquinados, apresentando convicções pessoais e conjecturas acerca da época dos fatos, sem fundamento preciso, portanto, incapazes de alterar o juízo do Tribunal.

31. Ante o exposto, considerando a fragilidade dos argumentos carreados, não há como afastar as irregularidades atribuídas ao recorrente, motivo pelo qual se deve manter o acórdão recorrido, em seus exatos termos.

PROPOSTA

32. Diante do exposto, com fundamento no art. 48 da Lei 8.443/1992, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) conhecer do Pedido de Reexame interposto pelo Sr. Luiz Duboc Pinaud (CPF 031.987.077-49), contra o Acórdão 261/2011 – TCU – Plenário, para, no mérito, negar-lhe provimento;

b) *dar ciência ao recorrente e demais interessados do acórdão que for prolatado, bem como do relatório e voto que o fundamentarem.*"

VOTO

O presente Pedido de Reexame deve ser conhecido, com fundamento no art. 48 da Lei nº 8.443/92, c/c o art. 286 do RI/TCU, suspendendo-se os efeitos em relação aos itens 9.1 e 9.2 do Acórdão nº 261/2011 – Plenário.

2. No mérito, acolho integralmente as conclusões presentes nos pareceres uniformes da unidade técnica, as quais adoto como razões de decidir. A análise empreendida pela Secretaria de Recursos abordou com propriedade os argumentos consignados pelo recorrente.

3. Assim, entendo que o pedido não possui o condão de alterar a cognição primária desta Corte. Os argumentos trazidos pelos recorrentes não lograram êxito em elidir as irregularidades pelas quais o Tribunal aplicou-lhe a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei nº 8.443/92.

4. Em face do exposto, Voto por que o Tribunal adote a minuta de Acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 21 de setembro de 2011.

RAIMUNDO CARREIRO
Relator

ACÓRDÃO Nº 2521/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 005.018/2003-2.
2. Grupo I – Classe I – Assunto: Pedido de Reexame (Acompanhamento).
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Interessados: Luiz Duboc Pinaud (CPF 031.987.077-49); Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN); Secretaria Nacional de Justiça (SNJ); Ministério da Justiça (MJ) (vinculador); Governo do Estado do Rio de Janeiro.
3.2. Responsáveis: Aécio Alves da Costa (042.611.277-68); Carioca Christiani Nielsen S/A (40.450.769/0001-26); Carlos Augusto Siqueira (454.436.537-68); Clayton Alfredo Nunes (038.486.298-52); Guilherme Tupper Caldas (549.132.927-49); Ijapoan Moteiro Pereira (343.934.127-53); João Luiz Duboc Pinaud (031.987.077-49); Marco Aurelio Marques Correa (399.400.557-49); Mauricio do Nascimento (421.635.877-20); Paulo Eduardo Murad (300.060.407-30); Pedro Patrício Filho

(253.039.107-68); Sergio Marques Fabiano Alves (314.737.097-68); Silvio Palhares (771.009.997-15); Ângelo Roncalli de Ramos Barros (185.218.601-10).

4. Entidades: Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN); Secretaria Nacional de Justiça (SNJ); Ministério da Justiça (MJ) (vinculadores); Governo do Estado do Rio de Janeiro.

5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro.

5.1. Relator da decisão recorrida: Ministro José Múcio Monteiro.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade: Secretaria de Controle Externo - RJ (SECEX-RJ).

8. Advogados constituídos nos autos: Flávia Firgulha da Costa Souza (OAB-/RJ 147.953); Beatris Jardim de Azevedo (OAB/RJ 17.413).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos em que, nesta fase, aprecia-se Pedido de Reexame interposto pelo Sr. Luiz Duboc Pinaud (CPF 031.987.077-49), ex-Secretário de Justiça e Direitos Humanos do Estado do Rio de Janeiro (SEJDH/RJ), contra o Acórdão nº 261/2011– Plenário, por meio do qual o Tribunal, dentre outras medidas, aplicou-lhe multa em razão de irregularidades constatadas na aplicação de recursos federais na construção da penitenciária Bangu VI, no Rio de Janeiro/RJ.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, com fulcro no art. 48 da Lei nº 8.443/92, c/c o art. 286 do RI/TCU e ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer do presente Pedido de Reexame para, no mérito, negar-lhe provimento, mantendo-se os exatos termos do Acórdão nº 261/2011 – Plenário;

9.2. dar ciência da presente deliberação ao recorrente, encaminhando-lhe cópia deste Acórdão, bem como do Voto e Relatório que o fundamentam;

9.3. arquivar os presentes autos.

10. Ata n° 39/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/9/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2521-39/11-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Augusto Nardes (na Presidência), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro (Relator), José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO NARDES
Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)
RAIMUNDO CARREIRO
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

Natureza: Relatório de Monitoramento
Entidade: Cobra Tecnologia S.A. - MF
Advogado constituído nos autos: não há.

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE MONITORAMENTO. ACÓRDÃO Nº 1.705/2007-PLENÁRIO. VERIFICAÇÃO DO CUMPRIMENTO DE DETERMINAÇÕES NO SENTIDO DE: A) FAZER CESSAR A UTILIZAÇÃO DE MÃO DE OBRA TERCEIRIZADA OU DE PRESTADORES DE SERVIÇO PARA OS CARGOS INERENTES ÀS CATEGORIAS FUNCIONAIS ABRANGIDAS PELO PLANO DE CARGOS E SALÁRIOS DA ENTIDADE; B) SUSPENDER A PRÁTICA DE CONTRATAR PESSOAL PARA EXERCER ATIVIDADES GERENCIAIS E DE ASSESSORAMENTO, POR INTERMÉDIO DE EMPRESAS PRESTADORAS DE SERVIÇOS E REMUNERAR-LHES COM VALORES SUPERIORES AOS PREVISTOS NO PLANO DE CARGOS E SALÁRIOS PARA AS RESPECTIVAS FUNÇÕES. CUMPRIMENTO PARCIAL DAS DETERMINAÇÕES. PROVIDÊNCIAS EM ANDAMENTO. DETERMINAÇÕES. ACOMPANHAMENTO DA MATÉRIA POR MEIO DE OUTROS PROCESSOS. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Adoto como relatório o relatório e os pareceres emitidos no âmbito da Secex-RJ, com o seguinte teor (fls. 143/155):

1. **Introdução**

1.1 O trabalho tem o objetivo de monitoramento dos seguintes itens:

Acórdão TCU nº 1705 / 2007 – P:

Determinar à Cobra Tecnologia que:

9.6.1. adote as devidas providências no sentido de fazer cessar a utilização de mão de obra terceirizada ou de prestadores de serviço para os cargos inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo Plano de Cargos e Salários da entidade, por constituir inobservância ao disposto no art. 37, inciso II, da Constituição Federal, fixando-lhe o prazo de 36 meses para a regularização, sendo 1/3 a cada ano, devendo ser informado anualmente a este Tribunal o cumprimento desta medida;

9.6.2. suspenda de imediato a prática de contratar pessoal para exercer atividades gerenciais e de assessoramento, por intermédio de empresas prestadoras de serviços, e remunerar-lhes com valores superiores aos previstos no Plano de Cargos e Salários para as respectivas funções, por falta de amparo legal, adotando prontamente as medidas necessárias para regularização;

1.2 O trabalho desenvolveu-se, simultaneamente, em termos de continuidade de datas, de 08.03 a 20.04, para cada uma das fases de planejamento, execução e relatório, abrangendo três fiscalizações (255, 256 e esta 363, todas de 2008) registradas no Sistema Fiscalis, tendo a equipe optado por inserir, às fls. 2 a 15, os ofícios de apresentação e de requisição que foram comuns a todos os trabalhos. As peças originais de papéis de trabalho e respostas documentais de requisições da equipe serão inseridas em cada processo ao qual forem pertinentes, fazendo-se também em cada um apenas as propostas de encaminhamento correspondentes.

1.3 Ao final da fase de planejamento, comum aos três trabalhos, como instrumento norteador para o início do trabalho, de forma similar a uma Matriz de Planejamento, a equipe elaborou o Ato de Requisição nº 1, às fls. 3 a 5.

2. Metodologia

A equipe concentrou seus esforços metodológicos nas vertentes de entrevistas e análise documental com diversos gestores e profissionais internos da Cobra Tecnologia. Para operacionalizar esta opção principal, a equipe emitiu diversos Atos de Requisição, como se vê às fls. 3 a 15.

Esta opção metodológica de entrevistas e análise documental foi tomada devido à ênfase de monitoramento de itens específicos de Acórdãos, bem como a de procurar sugestões de evolução qualitativa e quantitativa correlatas ao cumprimento desses itens. A metodologia de entrevistas revelou-se ágil, rica e efetiva para este tipo de propósito, minimizando possíveis inibições ou ocultação e

manipulação de dados que poderiam surgir de um enfoque apenas documental, embora seja este indispensável a trabalhos na vertente de monitoramento.

Foram realizadas entrevistas com os seguintes setores e responsáveis:

Luiz Carlos Silva de Azevedo, Presidente

Roberto Francisco Casagrande Herdeiro, Diretor de Planejamento e Controle

Paulo Eduardo Rangel, Gerente de Auditoria Interna

Paulo Vicente Coutinho dos Santos, Consultor Jurídico

Miriam Auxiliadora Romanholli, Assessora da Presidência e interlocutora da equipe

Sônia Maria Bentes F. Botafogo, Gerente de Soluções de Infraestrutura na Área de Equipamentos

Carlos Alberto Loureiro – Representante das Gerências de Controladoria, Precificação e Contadoria

Simone Irazabal da Graça, Gerente de Assistência Técnica

Elton Silva – Representante da Gerência de Recursos Humanos

Nessas entrevistas, de acordo com as técnicas adotadas para procedimentos de ênfase qualitativa em auditorias, foram prospectados itens relativos às demandas de nossos atos de requisição (para posterior confronto). Foram coletadas, também, informações gerais do cenário de atuação da Cobra e suas estratégias futuras, sempre buscando alinhar essas informações com os itens monitorados, relativos a contratações da empresa por outras organizações públicas e a questões ligadas ao dimensionamento e perfil do quadro de pessoal.

No próximo tópico, para os itens do Acórdão monitorado, serão apresentadas observações das entrevistas e também da análise documental, de modo a facilitar a detecção de achados e prospecção de propostas neste relatório, feita em tópico específico.

3. Análise do atendimento das deliberações

Verificação da substituição gradativa de pessoal terceirizado e da suspensão da prática de contratação de gerentes e assessores por intermédio de empresas prestadoras de serviços

Acórdão n º 1705 / 2007 – Plenário

9.6.1. adote as devidas providências no sentido de fazer cessar a utilização de mão de obra terceirizada ou de prestadores de serviço para os cargos inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo Plano de Cargos e Salários da entidade, por constituir inobservância ao disposto no art. 37, inciso II, da Constituição Federal, fixando-lhe o prazo de 36 meses para a regularização, sendo 1/3 a cada ano, devendo ser informado anualmente a este Tribunal o cumprimento desta medida;

9.6.2. suspenda de imediato a prática de contratar pessoal para exercer atividades gerenciais e de assessoramento, por intermédio de empresas prestadoras de serviços, e remunerar-lhes com valores superiores aos previstos no Plano de Cargos e Salários para as respectivas funções, por falta de amparo legal, adotando prontamente as medidas necessárias para regularização;

O cenário de pessoal terceirizado na Cobra Tecnologia é bastante diferenciado do restante das organizações públicas onde ocorre essa estratégia. Afinal, cerca de 90% do quadro de profissionais da empresa é terceirizado, como se pode ver às fls. 54 e 70.

Esta ocorrência, inegavelmente, deturpa quaisquer reflexões objetivas mais imediatas que se pretenda fazer, a curto e médio prazos, no que tange à substituição desse contingente terceirizado.

O Acórdão nº 1705 / 2007 - Plenário, item 9.6.1, ora monitorado, determinou à Cobra substituição de 1/3 do quadro terceirizado, a cada ano.

Tal situação de cumprimento, porém, não foi encontrada.

Cabe registrar o Acórdão nº 2173 / 2007 – Plenário (fls. 133 a 139, Embargos de Declaração ao Acórdão 1705 / 2007 – P aqui monitorado). A apreciação desses Embargos foi comunicada à Cobra, conforme fls. 140, em 19 de setembro de 2008 (recebido em 25 de setembro, conforme Radar Comunicações).

Assim, o primeiro ano, que corresponde à necessidade de substituição do primeiro terço de pessoal terceirizado, encerrou-se em 25 de setembro de 2009.

Assim, temos realmente um cenário de não cumprimento do item 9.6.1 do Acórdão monitorado. Conforme se observa nos quadros às fls. 53 e 54, não ocorreu diminuição do quadro terceirizado, no intervalo de tempo entre a determinação e o monitoramento.

A equipe está, porém, segura de que isto não ocorreu, objetivamente, por omissão da Cobra. Problemas como demora na aprovação de um novo Plano de Cargos e Salários, tempo necessário para deflagrar Concurso Público (já realizado e em fase de homologação quando deste Monitoramento) e negociações com o DEST / MPOG no sentido de readequar o quadro próprio fizeram com que o prazo dado por este Tribunal para a substituição do primeiro terço não fosse cumprido.

Um relato circunstanciado (fls. 66 a 68), feito pela própria empresa a partir de ato de requisição, merece leitura e registra bem os passos dados na direção do atendimento dessa determinação. Essas informações foram confrontadas, durante o trabalho, com aquelas informadas ao TCU em dezembro de 2008 como em andamento para o atendimento do Acórdão (fls. 16 a 23).

Cabe registrar, neste ponto, outras bases documentais que respaldam essa conclusão da equipe, de não caracterização de omissão da Cobra para o descumprimento até agora parcial do item 9.6.1 do Acórdão monitorado. No volume anexo destes autos, das fls. 2 a 27, encontram-se as tratativas entre a empresa e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG, mais especificamente com o DEST – Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais, ligado à Secretaria-Executiva desse Ministério. Nas fls. 12, vemos a solicitação, ainda não atendida, para aumento do quadro próprio de empregados da Cobra. Nas fls. 13, encontra-se a aprovação do novo Plano de Cargos e Salários (elaborado em outubro de 2008), em implantação quando do presente monitoramento. Esse Plano segue às fls. 28 a 59, sendo que os planos anteriores, para efeito de possíveis confrontos posteriores, seguem às fls. 60 a 109 (Plano de setembro de 2003) e 112 a 168 (Plano de abril de 2004). As regras de migração do Plano de 2004 para o atual estão às fls. 43 a 45 desse Anexo.

A equipe salienta, por oportuno, que não se está a afirmar que algo não pudesse ser feito, desde recebimento da determinação de substituição de pessoal terceirizado, em setembro de 2008, para o presente cenário de monitoramento. Porém, é importante deixar visível o quadro de dependência da empresa em relação a posições do DEST-MPOG, bem como de definições estratégicas do próprio Banco do Brasil, seu controlador. Às fls. 141 e 142 do mesmo volume anexo, encontra-se, inclusive, notícia relativa a uma possível participação da Caixa Econômica Federal no controle acionário da Cobra, que poderá mais uma vez interferir com suas políticas de dimensionamento de quadros.

É importante registrar que ações de caráter discricionário (ou pelo menos com ênfase mais forte nessa característica) também interferiram com este resultado parcial. Temos, por exemplo, o salário pouco atraente oferecido aos aprovados no concurso público (fls. 41 do volume anexo), para carreiras especializadas na área de Tecnologia de Informação, além de indefinições do Banco do Brasil, controlador da Cobra, quanto aos futuros projetos nos quais utilizará o potencial de produtos e serviços da empresa, o que impacta naturalmente os cálculos e estratégias de substituição de pessoal. Estas foram observações constatadas também em nossas entrevistas. É fato, também, que a Cobra ainda não utilizou a cota de 1.500 empregados permitidos pelo DEST como teto para seu quadro próprio. Importante salientar que este teto, como aqui já mencionado antes, depende de tratativas constantes com o MPOG / DEST.

Às fls. 54, 64 e 65, nota-se uma forte distribuição de pessoal terceirizado pela macroárea de OPC, característica de trabalho em linhas de operação de atendimento direto à retaguarda de serviços bancários para o Banco do Brasil, o que traria um perfil de real rotatividade e dependência de volume de serviços contratados. Isto, porém, não invalida o entendimento já firmado por este Tribunal quanto à substituição de pessoal terceirizado na Administração Pública Direta e Indireta, especialmente quando da coexistência de funções previstas em Planos de Cargos e Salários, como é o caso da Cobra.

Devido a este quadro de problemas, tanto no polo da Cobra como nos do DEST-MPOG e Banco do Brasil, serão feitas propostas de determinações e recomendações a todos esses atores, no sentido de buscar o cumprimento, afinal, quiçá tempestivo, em 25 de setembro de 2011, de substituição total de pessoal terceirizado na Cobra.

A equipe também vê como indispensável a realização de novo Monitoramento, em 2011, com vistas a observar os resultados do concurso público em homologação quando do presente trabalho e seus impactos no cumprimento desse item 9.6.1 do Acórdão 1705 / 2007 – P, propondo, se for caso, medidas corretivas compatíveis com a proximidade do final do prazo total em setembro de 2011.

Com essa finalidade, a equipe já buscou o Plano de Ação para esse novo monitoramento, previsto nos Padrões de Monitoramento estabelecidos na Portaria SEGECEX nº 27 / 2009, plano que segue às fls. 130 e 131.

Quanto à suspensão da prática de contratação de gerentes e assessores por intermédio de empresas prestadoras de serviços, item 9.6.2 do Acórdão nº 1705 / 2007 – Plenário, aqui também monitorado, a equipe pôde constatar, com segurança, por meio de entrevistas e exame documental (consolidado nos quadros às fls. 55 a 60), bem como de exigência de declaração expressa final da empresa (fls. 97 e 98), que tal problema não mais existe, configurando-se, então, como atendida a determinação. Às fls. 71 a 84 e 87 a 91, encontra-se relação nominal geral de gerentes e assessores, prospectada pela equipe, com a respectiva situação funcional, que demonstra o atendimento a esse item.

Cabe registrar, adicionalmente, outra face deste caso, detectada pela equipe neste trabalho e não abrangida por ocasião da fiscalização que deu origem ao item 9.6.2 do Acórdão aqui monitorado. O fato, porém, tem relação direta com o tópico e vem a ser a constatação de que a Cobra tem, além das funções de gerência e assessoramento propriamente ditas, as de Técnico e Analista Especialistas, que também resultam em adicionais salariais típicos do exercício de funções gratificadas. Os Analistas Especialistas já existem na empresa (fls. 62 e anteriores para outros anos) e os Técnicos Especialistas ainda não mas já são previstos no novo Plano de Cargos e Salários.

A equipe vê, assim, razão para proposta de determinação à Cobra para que estenda o entendimento do item 9.6.2 do Acórdão nº 1705 / 2007 – Plenário para, além das funções de direção, gerência e assessoramento, também as de Técnicos e Analistas Especialistas.

Outro ponto também analisado, ligado da mesma forma à questão monitorada da contratação de gerentes e assessores por empresas de intermediação de mão de obra, vem a ser o de uso da estratégia de cargos de livre nomeação e dispensa na Cobra. A equipe prospectou, por ato de requisição, a base jurídica ou normativa desse cenário. Foi detectado que o Decreto nº 3.735 / 2001 (fls. 109) permite à Administração Indireta a utilização desses cargos, desde que autorizada pelo DEST / MPOG.

A Cobra apresentou documentos e planos de cargos, autorizados pelo DEST / MPOG, que permitiam essa prática na empresa (fls. 108 do v.p. e 2 a 12 do volume anexo). A equipe registra, porém, o uso da terminologia DAS, pela Cobra. Essa nomenclatura é característica da Administração Direta e não encontra inserção no supracitado Decreto nº 3.735 / 2001, cabendo determinação à Cobra para que não a use.

Outros registros documentais coletados pela equipe, com os respectivos objetivos correlacionados ao foco do trabalho, são:

- fls. 25 a 51, estrutura organizacional da Cobra, com respectivos gestores;
- fls. 52 a 63, quantitativos de pessoal desde o ano de 2003;
- fls. 85 e 86, verificação de origem de pessoal do Banco do Brasil;
- fls. 92 a 94, verificação de valores de diárias e ajudas de viagem, para os quais não foram encontrados indícios de irregularidades;
- fls. 95 a 105, relação de empresas contratadas para terceirização de pessoal, para a qual não foi detectada necessidade de aprofundamento relativo ao Monitoramento;
- fls. 113 a 127, extratos de pessoal e de informações da Dataprev usados como papéis de trabalho iniciais da equipe, inseridos para possível uso em monitoramentos posteriores, para confrontos.

4. Conclusão

A Cobra Tecnologia S . A . ainda não cumpriu, tempestivamente, o cronograma de substituição determinado no item 9.6.1 do Acórdão TCU nº 1705 / 2007 – P, já que deveria estar prestes a substituir, neste primeiro ano de vigência do cronograma apresentado, 1/3 desse pessoal. Tal situação, porém, não se deve, até o momento, à omissão da empresa, devendo-se, sim, a empecilhos derivados de negociações com seu controlador, o Banco do Brasil, bem como o MPOG / DEST. São feitas, então, propostas que se destinam a corrigir esses entraves.

Quanto ao item 9.6.2, também monitorado, foi cumprido, não mais ocorrendo a contratação de pessoal terceirizado para funções de assessoria e gerenciamento. Cabem propostas para aperfeiçoamento do cenário desse perfil de funções na Cobra S . A .

5. Benefícios efetivos das deliberações

As deliberações ora monitoradas trarão, gradativamente, dentro de um cronograma pré-estabelecido para três anos, a substituição do pessoal terceirizado na Cobra Tecnologia S . A ., empresa controlada pelo Banco do Brasil. Esse cenário de terceirização de pessoal é, no momento, sui generis, alcançando 90% frente a apenas 10% de quadro próprio.

Assim, ficam claros os benefícios que surgirão da concretização das medidas adotadas em função das deliberações, embora estas medidas estejam ainda em andamento.

6. Propostas de encaminhamento

Com base em todo o exposto, somos pelo encaminhamento ao Exmo. Sr. Ministro-Relator Raimundo Carreiro, com as seguintes propostas:

6.1 Autorização para que a SECEX_RJ realize novo Monitoramento do item 9.6.1 do Acórdão nº 1705 / 2007 – Plenário, com previsão de realização para 2011;

6.2 Considerar cumprido o item 9.6.2 do mesmo Acórdão, tendo em vista as conclusões do presente Monitoramento;

6.3 Determinar à Cobra Tecnologia que:

– Zele pela continuidade do cumprimento do determinado no item 9.6.1 do Acórdão TCU nº 1705 / 2007 - Plenário, efetivando a substituição de 1/3 do pessoal terceirizado atualmente em trabalho na empresa, a cada ano, contados a partir de 25 de setembro de 2008, data de comunicação dessa Determinação, considerando também a necessidade de substituição de 2/3 desse pessoal até a data de 25 de setembro de 2010, tendo em vista o já caracterizado descumprimento da substituição tempestiva do primeiro terço, o que poderá configurar, nos termos do art. 267, incisos VII e VIII, descumprimentos de Decisão deste Tribunal, com as consequentes possibilidades de multas e outras penalidades;

– Mantenha este Tribunal informado, semestralmente, de quaisquer empecilhos que não estejam no âmbito da Cobra Tecnologia S.A. para esse cumprimento, comunicando também todas as providências tempestivamente tomadas junto aos órgãos responsáveis pela solução de tais entraves e as respectivas respostas, devidamente circunstanciadas;

– Envide esforços, com base no Princípio Constitucional da Eficiência, para sanear quaisquer obstáculos cuja solução dependa de providências técnico-administrativas ao alcance da empresa, para atendimento à substituição de terceirizados determinada no Acórdão em pauta, obstáculos esses que não devem ser usados como justificativa ao seu descumprimento, tais como demora no treinamento e adaptação de novos técnicos e analistas contratados por concurso, falta de planejamento tempestivo para essa estratégia de troca de profissionais, pouca atratividade dos salários oferecidos, falta de preenchimento das cotas de empregados do quadro próprio já autorizadas pelo Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais – DEST do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;

– Abstenha-se de utilizar a nomenclatura " DAS " aplicada a cargos de livre nomeação previstos no Decreto nº 3.735, de 20 de janeiro de 2001, dada a inexistência dessa denominação nesse instrumento legal;

– Estenda o determinado no Acórdão TCU nº 1705 / 2007 - Plenário, item 9.6.2, para o caso dos técnicos e analistas especialistas, previstos no Plano de Cargos e Salários da empresa como funções gratificadas, abstendo-se de alocar para esses postos pessoal terceirizado, tendo em vista a substituição ora em curso, determinada por este Tribunal no item 9.6.1 do mesmo Acórdão, bem como o Princípio Constitucional da Eficiência, que conduz à utilização de profissionais do quadro próprio nesses casos, em interpretação também derivada do já determinado no item 9.6.7 do Acórdão nº 1705 / 2007 - Plenário, que restringe a contratação de consultorias para casos excepcionais de ausência de capacitação ou competências no quadro próprio;

6.4 Determinar ao Banco do Brasil que acompanhe, com base nos Princípios Constitucionais da Legalidade e da Eficiência, a questão da substituição de pessoal terceirizado em sua controlada, Cobra Tecnologia S.A., em especial quanto ao cumprimento do item 9.6.1 do Acórdão TCU nº 1705 / 2007 – Plenário, provendo-lhe os recursos e apoio necessários.

6.5 Determinar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que, por meio do Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais – DEST, acompanhe, com base nos Princípios Constitucionais da Legalidade e da Eficiência, a questão da substituição de pessoal terceirizado na Cobra Tecnologia S.A., empresa controlada pelo Banco do Brasil, em especial quanto ao cumprimento do item 9.6.1 do Acórdão TCU nº 1705 / 2007 – Plenário, provendo-lhe os recursos e apoio necessários, incluindo providências efetivas quanto ao correto dimensionamento de seu quadro próprio de empregados;

6.6 Apensar o presente processo ao TC 006.023/2004-5, que lhe deu origem.

Em primeira manifestação, o então Gerente de Divisão assim se manifestou (fl. 156 do volume principal):

Considerando os argumentos apresentados no relatório, às fls. 143/157, cumpre sugerir o envio do presente processo ao Gabinete do Relator, Ministro **RAIMUNDO CARREIRO**, endossando no essencial as medidas assinaladas no **item 4** (fls. 154/157).

2. Dissente-se, apenas, em relação ao que foi propugnado no **subitem 4.3**, tendo em vista que as providências nele contidas já foram contempladas no acórdão monitorado (Acórdão nº 1705/2007 – TCU – Plenário). Da mesma forma, tais determinações ao se vincularem a itens (9.6.1 e 9.6.2) do referido julgado que já contêm comandos dirigidos à Cobra Tecnologia S/A adquirem natureza de reiteração, o que é vedado pela Portaria SEGECEX nº 09, de 31/3/2010, que disciplina a proposição de determinações por suas unidades técnicas integrantes. Atente-se, ainda, para o fato de que a proposta de realização de novo monitoramento, consoante subitem 4.1, acaso acatada, já possibilita o acompanhamento das providências adotadas pela Cobra Tecnologia S/A visando ao pleno atendimento dos itens 9.6.1 e 9.6.2 do Acórdão nº 1705/2007 – TCU – Plenário.

3. Em relação à proposta de determinação para não utilização da nomenclatura "DAS" pela estatal, também contida no **subitem 4.3** supramencionado, entende-se ser mais adequado "recomendar" à Cobra Tecnologia S/A que evite adotar essa nomenclatura, na medida em que a mesma não se encontra expressamente prevista no Decreto nº 3.735, de 20/1/2001, além do que sua adoção pode ser confundida com os cargos do Grupo - Direção e Assessoramento Superiores – DAS, previsto na Lei nº 8.911/94, que dispõe sobre a remuneração dos cargos em comissão, define critérios de incorporação de vantagens de que trata a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, no **âmbito do Poder Executivo**.

Também em primeira manifestação, o Secretário assim consignou nos autos o seu parecer (fl. 157):

Trata-se de monitoramento dos itens 9.6.1 e 9.6.2 do Acórdão TCU nº 1705 / 2007 – P, os quais, em síntese, determinaram a Cobra Tecnologia que cesse a utilização de mão de obra terceirizada ou de prestadores de serviço para os cargos inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo Plano de Cargos e Salários da entidade, no prazo de 36 meses (item 9.6.1), bem como suspenda de imediato a prática de contratar pessoal para exercer atividades gerenciais e de assessoramento, por intermédio de empresas prestadoras de serviços, e remunerar-lhes com valores superiores aos previstos no Plano de Cargos e Salários para as respectivas funções (item 9.6.2).

Registro, de início, que, após conclusão do relatório de fiscalização e pronunciamento da 3ª Divisão Técnica, Cobra Tecnologia enviou ao Tribunal carta com informações atualizadas acerca das ações voltadas ao cumprimento do Acórdão supra (f. 159/161). Tais informações corroboram as conclusões contidas no relatório de fiscalização, as quais apoiavam-se, em parte, nas entrevistas realizadas e em ações então em fase de planejamento, ora em execução.

Manifesto concordância com as conclusões da equipe de fiscalização, acrescidas das considerações do Supervisor, porém divirjo, em parte, do encaminhamento proposto.

Refiro-me, especificamente, à determinação proposta no item 6.5, a qual mostra-se desnecessária, tendo em vista que o Acórdão 2132/2010-P já expediu determinações à DEST acerca da terceirização nas empresas estatais. Este Acórdão está sendo monitorado pela 8ª Secretaria de Controle Externo, tendo sido autuado o processo TC 027.911/2010-1.

Pelo mesmo motivo, entendo desnecessário determinar, nesse momento, novo monitoramento, podendo o assunto ser acompanhado nos Relatórios de Gestão, além do monitoramento em curso pela Secex-8.

O Diretor de Divisão, em sua manifestação conclusiva, exarou o seguinte parecer, com o qual concordou o Secretário (fl. 158/160):

Retornam os autos a este Subunidade, em razão de incorreções perpetradas ao se fazer menção a documentos/peças do processo no Relatório de Monitoramento, às fls. 143/155 – Volume Principal, e nos despachos que o sucedeu.

2. Sendo assim, convém entabular, neste momento, as pertinentes considerações, para, ao final, encetar a devida proposta de encaminhamento.

3. Inicialmente, deve-se retificar o item 1.2 do Relatório de Monitoramento, à fl. 144, uma vez que ao se fazer referência ao conjunto de fiscalizações realizadas na Cobra Tecnologia S/A (Fiscalis 255, 256 e 363) indica-se como período de realização dos trabalhos o exercício de 2008, ao invés do exercício de 2010.

4. No item 3 do mencionado relatório (fl. 147), no trecho que diz *"Afinal, cerca de 90% do quadro de profissionais da empresa é terceirizado (...)"*, deve-se corrigir à referência de fls. para 52/70 – Volume Principal.

5. À fl. 149, em seu primeiro parágrafo, onde consta *"Nas fls. 12, vemos a solicitação, ainda não atendida, para aumento do quadro próprio de empregados da Cobra, Nas fls. 13, encontra-se a aprovação do novo Plano de Cargos e Salários (elaborado em outubro de 2008)"*, deve constar: (...) À fl. 07 – Anexo 1, insere-se a solicitação de implantação de um novo Plano de Cargos e Salários da empresa, aprovada conforme Portaria nº 27, de 22/12/2008, do Departamento de Coordenação e Controle de Empresas Estatais – DEST (fl. 12 – Anexo 1) e Ofício nº 4/SE/MF, de 07/01/2009, da Secretaria Executiva do Ministério da Fazenda (fl. 13 – Anexo 1) (...).

6. Também à fl. 149, em seu segundo parágrafo, no trecho que faz menção às *fls. 141 e 142 do mesmo volume anexo*, o correto seria fls. 141/142 do Volume Principal.

7. Tal como já manifestado no despacho de fl. 156, dissente-se em relação ao que foi propugnado no **subitem 6.3**, tendo em vista que as providências nele contidas já foram contempladas no acórdão monitorado (Acórdão nº 1705/2007 – TCU – Plenário). Da mesma forma, tais determinações ao se vincularem a itens (9.6.1 e 9.6.2) do referido julgado que já contêm comandos dirigidos à Cobra Tecnologia S/A adquirem natureza de reiteração, o que é vedado pela Portaria SEGECEX nº 09, de 31/3/2010, que disciplina a proposição de determinações por suas unidades técnicas integrantes.

8. Em relação à proposta de determinação para não utilização da nomenclatura "DAS" pela estatal, também contida no subitem 6.3 supramencionado, entende-se ser mais adequado "recomendar" à Cobra Tecnologia S/A que evite adotar essa nomenclatura, na medida em que a mesma não se encontra expressamente prevista no Decreto nº 3.735, de 20/1/2001, além do que sua adoção pode ser confundida com os cargos do Grupo - Direção e Assessoramento Superiores – DAS, previsto na Lei nº 8.911/94, que dispõe sobre a remuneração dos cargos em comissão, define critérios de incorporação de vantagens de que trata a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, no âmbito do Poder Executivo.

9. Acresça-se, ainda, manifestação de não concordância com as propostas presentes nos **itens 6.1, 6.4 e 6.5** do multicitado relatório (fls. 153/155), tendo em vista as razões já aduzidas pelo titular desta Unidade Técnica, em seu despacho à fl. 157.

10. Feitas essas considerações, propugna-se enviar o presente processo ao Gabinete do Relator, Ministro **RAIMUNDO CARREIRO**, endossando as conclusões da equipe de fiscalização e, no essencial, as medidas assinaladas no item 6, (Propostas de encaminhamento), às fls. 153/154, do Relatório de Monitoramento, com as ressalvas apontadas logo acima.

É o Relatório.

VOTO

Trata-se de Relatório de Monitoramento do cumprimento dos subitens 9.6.1 e 9.6.2 do Acórdão nº 1.705/2007-Plenário, com o seguinte teor:

9.6. determinar à Cobra Tecnologia S/A, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/92 c/c o art. 250, II, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União que:

9.6.1. adote as devidas providências no sentido de fazer cessar a utilização de mão-de-obra terceirizada ou de prestadores de serviço para os cargos inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo Plano de Cargos e Salários da entidade, por constituir inobservância ao disposto no art. 37, inciso II, da Constituição Federal, fixando-lhe o prazo de 36 meses para a regularização, sendo 1/3 a cada ano, devendo ser informado anualmente a este Tribunal o cumprimento desta medida;

9.6.2. suspenda de imediato a prática de contratar pessoal para exercer atividades gerenciais e de assessoramento, por intermédio de empresas prestadoras de serviços, e remunerar-lhes com valores superiores aos previstos no Plano de Cargos e Salários para as respectivas funções, por falta de amparo legal, adotando prontamente as medidas necessárias para regularização;

2. Conforme se constata do relatório que antecede este voto, a situação da Cobra Tecnologia não é de simples desfecho, porquanto aproximadamente 90% dos seus profissionais são terceirizados, o que demanda muita cautela no processo de substituição por servidores concursados, sob pena de a entidade entrar em colapso. Justamente por isso, o acórdão ora objeto de monitoramento determinou que essa regularização deve ser feita na proporção de 1/3 por ano.

3. No entanto, consoante apurado pela equipe da Secex-RJ, embora o subitem 9.6.1 do Acórdão nº 1.705/2007-Plenário ainda não tenha sido cumprido, as providências a ser adotadas para a regularização não dependem apenas da Cobra, mas também do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Sobre o assunto, consignou a equipe da Secex-RJ o seguinte em seu relatório:

A equipe está, porém, segura de que isto não ocorreu, objetivamente, por omissão da Cobra. Problemas como demora na aprovação de um novo Plano de Cargos e Salários, tempo necessário para deflagrar Concurso Público (já realizado e em fase de homologação quando deste Monitoramento) e negociações com o DEST / MPOG no sentido de readequar o quadro próprio fizeram com que o prazo dado por este Tribunal para a substituição do primeiro terço não fosse cumprido.

4. Mais adiante, a equipe afirma ainda que "é importante deixar visível o quadro de dependência da empresa em relação a posições do DEST-MPOG, bem como de definições estratégicas do próprio Banco do Brasil, seu controlador". Ou seja, bem demonstrou a Secex-RJ que não tem havido negligência dos envolvidos na adoção das providências necessárias ao cumprimento do subitem 9.6.1 do Acórdão nº 1.705/2007-Plenário.

5. O subitem 9.6.2. do citado Acórdão foi considerado cumprido pela Secex-RJ, conclusão à qual me alinho.

6. Quanto ao encaminhamento proposto pela equipe, do qual discordou parcialmente o Diretor e o Secretário, faço as seguintes considerações.

7. Deixo de acolher a proposta constante do subitem 6.1 da equipe, quanto à autorização para novo monitoramento, por acolher a ponderação do Secretário, no sentido de que o assunto pode ser acompanhado nos Relatórios de Gestão da Cobra, além do monitoramento que já está sendo feito pela 8ª Secex, relativamente ao Acórdão nº 2.132/2010-Plenário, prolatado em sede de Fiscalização de Orientação Centralizada – FOC, coordenada pela Secretaria de Controle Externo no Estado do Rio de Janeiro – Secex/RJ, com o objetivo de traçar um panorama sobre a conformidade dos contratos de terceirização de mão-de-obra no âmbito da Administração Pública Federal Indireta (Tema de Maior Significância – TMS nº 3), especificamente nas empresas estatais.

8. Deixo de acolher também as determinações propostas no subitem 6.3, por já estarem contempladas no próprio Acórdão monitorado, conforme ressaltado pelo Diretor da Secex-RJ.

9. No tocante, porém, ao uso da nomenclatura "DAS" aplicada a cargos de livre nomeação, entende a equipe que o TCU deve expedir determinação à Cobra, no sentido de se abster de utilizar referida nomenclatura, em face da inexistência de sua previsão no Decreto nº 3.735/2001 e tendo em vista que referida nomenclatura "é característica da Administração Direta". O Diretor, por sua vez, entende que seria melhor apenas recomendar em vez de determinar a suspensão do uso dessa nomenclatura.

10. Com as vênias de estilo, entendo que não cabe nem determinação nem recomendação. O Decreto nº 3.735/2001, de fato, não previu essa nomenclatura, como não previu qualquer outra, pois se

trata de norma que apenas disciplina a competência dos Ministérios para a aprovação dos planos de cargos e salários das estatais, além de estabelecer outras diretrizes. Não entra, portanto, nesse detalhe.

11. Por outro lado, os cargos de livre nomeação da Cobra foram devidamente autorizados pelo Ministério do Planejamento e pelo Departamento de Coordenação e Controle das Empresas Estatais, como faz prova o documento de fl. 108 do volume principal. O fato de a nomenclatura usada pela Cobra coincidir com a usada pela Administração Direta não revela qualquer contrariedade ao Direito, pois não se trata de uso exclusivo nem de um nem do outro.

12. Compreendo a preocupação da Secex-RJ com uma possível confusão que possa ocorrer com o uso do mesmo nome. Todavia, vejo como pouco provável, diante da evidente distinção de natureza jurídica que separa a Cobra, uma empresa estatal, controlada de uma sociedade de economia mista, dos órgãos da Administração Direta. Avalio que adentrar em detalhes dessa ordem não seja relevante para o TCU nem conveniente para o jurisdicionado, especialmente se considerarmos que esse tipo de alteração, em alguns casos, requer algumas providências burocráticas e de tecnologia da informação que revelam não compensar em comparação com o eventual benefício que possa proporcionar.

13. Em relação às determinações propostas para o Banco do Brasil e para o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, no sentido de proverem os recursos e apoio necessários à Cobra no cumprimento do acórdão ora monitorado, peço vênias ao Diretor e ao Secretário, para concordar com a equipe, pois se, conforme relatado, a atuação do Banco do Brasil e do aludido Ministério têm sido uma das causas do retardo no cumprimento da determinação desta Corte, revela-se coerente as determinações sugeridas pela equipe.

14. Em face do exposto, voto por que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto à apreciação do Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 21 de setembro de 2011.

RAIMUNDO CARREIRO
Relator

ACÓRDÃO Nº 2522/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 005.417/2010-4.
2. Grupo II – Classe VII – Assunto: Relatório de Monitoramento.
3. Interessado: Cobra Tecnologia S.A.
4. Entidade: Cobra Tecnologia S.A.
5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade: Secretaria de Controle Externo - RJ (SECEX-RJ).
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos os presentes autos de Relatório de Monitoramento do cumprimento dos subitens 9.6.1 e 9.6.2 do Acórdão nº 1.705/2007 – TCU - Plenário,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. considerar cumprido o subitem 9.6.2 do Acórdão nº 1.705/2007 – TCU - Plenário;

9.2. considerar não cumprido, até o momento, o subitem 9.6.1 do Acórdão nº 1.705/2007 – TCU - Plenário;

9.3. determinar ao Banco do Brasil que acompanhe, com base nos princípios constitucionais da legalidade e da eficiência, a questão da substituição de pessoal terceirizado em sua controlada, Cobra

Tecnologia S.A., em especial quanto ao cumprimento do subitem 9.6.1 do Acórdão nº 1.705/2007 - TCU - Plenário, provendo-lhe os recursos e apoio necessários;

9.4. determinar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que, por meio do Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais – DEST, acompanhe, com base nos princípios constitucionais da legalidade e da eficiência, a questão da substituição de pessoal terceirizado na Cobra Tecnologia S.A., empresa controlada pelo Banco do Brasil, em especial quanto ao cumprimento do item 9.6.1 do Acórdão nº 1.705/2007 – TCU - Plenário, provendo-lhe os recursos e apoio necessários, incluindo providências efetivas quanto ao correto dimensionamento de seu quadro próprio de empregados;

9.5. encaminhar cópia deste Acórdão, assim como do relatório e voto que o fundamentam, à Cobra Tecnologia S.A., ao Banco do Brasil, ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, e à 8ª Secex;

9.6. apensar o presente processo ao TC 006.023/2004-5, que lhe deu origem.

10. Ata n° 39/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/9/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2522-39/11-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Augusto Nardes (na Presidência), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro (Relator), José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO NARDES
Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)
RAIMUNDO CARREIRO
Relator

Fui presente:
(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE V – Plenário
TC 005.804/2011-6
Natureza(s): Relatório de Auditoria
Entidade: Companhia Hidro Elétrica do São Francisco – Chesf.
Advogado(s) constituído(s) nos autos: não há

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE AUDITORIA. PATROCÍNIOS. CHESF. FALHAS E IMPROPRIEDADES. DETERMINAÇÕES. RECOMENDAÇÕES. CIÊNCIA À ESTATAL.

RELATÓRIO

Trata-se de relatório de auditoria realizada por equipe da Secex/PE na Companhia Hidro Elétrica do São Francisco (Chesf), no período compreendido entre 14/3/2011 e 3/6/2011, com o objetivo de verificar a regularidade dos procedimentos atinentes à concessão de patrocínios adotados pela estatal, em especial se estão de acordo com o disposto na Lei 8.313/1991 e se observam os ditames da Lei 9.504/97, com respeito à conduta dos agentes públicos em campanhas eleitorais. A fiscalização decorre de determinação contida no item 9.4. do Acórdão 3.426/2010-TCU-Plenário (TC 005.920/2006-4).

2. A seguir transcreve-se excerto do relatório (peça 55), contendo os achados de auditoria e as propostas de encaminhamento da equipe de fiscalização, com as quais se manifestaram de acordo os dirigentes da Unidade Técnica (peças 56/57):

"3 - ACHADOS DE AUDITORIA

3.1 - O Ambiente de Controle da Chesf não permite aferir a aderência da aplicação de recursos e concessão de patrocínios ao conjunto de normativos vigente.

3.1.1 - Situação encontrada:

A constatação de que o ambiente de controle da Chesf não permite aferir a aderência da aplicação de recursos e concessão de patrocínios ao conjunto de normativos vigente resultou do emprego da metodologia Coso (Comitee of Sponsoring Organizations), conforme se pode verificar na Ata da reunião realizada em 18/4/2011, que trata da aplicação da metodologia Coso e teve a participação dos seguintes senhores: Maurício Jatobá, Coordenador Especial de Relações Institucionais,CER-Chesf; Fernando Ribeiro, Assessor da CER-Chesf; José Roque da Silva, Assessor de Controle Interno e Gestão de Riscos, CSR-Chesf; Fernando Rosendo, Auditor, Auditoria Interna, Al-Chesf; Gustavo Farina, AUFC, TCU, e Fritz Kiemle Júnior, AUFC, TCU. A conclusão aqui apresentada, e decorrente da aplicação da metodologia explicitada, foi corroborada pela existência de seis falhas objetivas na operacionalização dos procedimentos de concessões de patrocínios pela empresa, todas abaixo descritas.

a) Falta de segregação de funções na operacionalização dos patrocínios:

O recebimento de uma solicitação de patrocínio ocorre na Coordenadoria Especial de Relações Institucionais (CER), quer seja feita diretamente pelo potencial patrocinado, ou proponente (escolha direta), quer seja via Edital (seleção púbica, para interessados no Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac) e relacionado à possibilidade de obtenção pela Chesf de benefícios fiscais previstos na Lei Federal de Incentivo à Cultura - Lei Rouanet).

O coordenador responsável pela CER, senhor Maurício Jorge Tenório Jatobá, de posse da solicitação do proponente, define, entre os quatro funcionários alocados para as atividades específicas de patrocínio, quem será o administrador do respectivo contrato.

O administrador do contrato, a partir daquele momento, é responsável por todas as atividades relacionadas ao processamento do patrocínio, que envolve: conferência de toda a documentação exigida pelo Anexo 1 da IN-AS.05.004 e explicitada no Formulário de Mapeamento e Documentação, verificação da situação do proponente quanto à sua regularidade fiscal e quanto a outros contratos de patrocínio, cadastramento do projeto no sistema de incentivo cultural da Chesf via Ficha Técnica de Patrocínio (FTP), avaliação do projeto quanto a aspectos técnicos e de conformidade com os critérios estabelecidos no item 3 da IN-AS.05.004, elaboração de relatório de análise de projeto, obtenção de aprovação junto à Subsecretaria de Comunicação Institucional da Presidência da República (Secom), encaminhamento ao coordenador da CER da FTP e análise do projeto para deliberações junto à presidência da Chesf. Após a tomada de decisão da empresa quanto ao patrocínio, o processo retorna ao administrador para comunicação ao proponente da aprovação, ou não, bem como do valor aprovado, e, depois, é autuado o processo, com arquivamento da documentação. Segue a verificação do cadastramento do proponente como fornecedor, verificação das certidões exigidas pela Chesf, confecção do contrato, empenho do valor patrocinado, autorização no sistema GEF do pagamento da primeira parcela (geralmente 80% do valor patrocinado), envio de extrato do contrato para publicação no Diário Oficial da União (DOU), se enquadrável na Lei Rouanet.

Durante a execução do contrato, o administrador deveria acompanhar o desenvolvimento dos eventos patrocinados via imprensa e/ou outras fontes, mas, em regra, ele restringe-se à cobrança da prestação de contas passados trinta dias da concessão do patrocínio. Recebida a prestação de contas, verifica a comprovação do evento e do emprego do valor patrocinado, quando deve cobrar documentação comprobatória dos pagamentos. Em caso de irregularidades na prestação de contas, deve providenciar, junto ao departamento jurídico, as medidas pertinentes.

Sendo comprovada a devida aplicação dos recursos, o administrador do contrato aprova a prestação de contas, autoriza o pagamento da segunda parcela dos recursos e encerra o contrato.

Pelo exposto, constata-se que o administrador do contrato é responsável por todo o desenvolvimento do processo, cabendo-lhe fazer as primeiras análises, propor o patrocínio, autorizar pagamento, este com a anuência do coordenador da CER, acompanhar a execução do contrato, analisar prestação de contas e ainda autorizar o pagamento final. A centralização de tantas atividades numa pessoa, o administrador do contrato, pode proporcionar eventuais desvios de recursos, ou redução dos benefícios esperados, uma vez não é razoável que, quem atua na autorização do patrocínio, venha a analisar as prestações de contas, pois eventuais falhas nas primeiras atribuições podem ser descuradas quando da análise da execução do contrato. Portanto, torna-se oportuno dar ciência à Chesf sobre a falha e a sua afronta ao Princípio da Segregação de Funções, que é derivado do Princípio da Moralidade Administrativa, inciso no caput do artigo 37 da Constituição Federal de 1988.

b) Falta de critérios formais na Instrução Normativa vigente para a seleção dos beneficiários dos patrocínios na modalidade de escolha direta:

As solicitações de patrocínio à Chesf podem ser efetuadas por dois caminhos: a) por meio de participação de seleção pública, no caso de interessados no Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac); ou b) diretamente pelo proponente, que é o potencial patrocinado, na modalidade de escolha direta.

Na primeira modalidade, relativa a seleções públicas, os critérios constam do edital do Programa Cultural das Empresas Eletrobras, estando devidamente formalizados e divulgados na internet e no DOU. Esses critérios são utilizados mediante sistema de pontuação para a definição dos patrocínios a serem concedidos. Por essa modalidade, são critérios da Eletrobras: mérito do projeto, viabilidade de execução, acesso e abrangência dos eventos e o diferencial do projeto, isto relacionado à responsabilidade sóciocultural e ambiental.

Quanto à escolha direta, entretanto, a IN-AS.05.004 não evidencia critérios formais nem metodologia para a definição de admissibilidade e aprovação das propostas de patrocínio, limitando-se a expor os objetivos da Chesf quanto aos projetos propostos, todos relacionados ao apoio, fomento, incentivo e difusão do patrimônio artístico, cultural e histórico, bem como a definir a exigência de contrapartidas, de elaboração de um processo interno à Chesf e ainda a restringi-los, a princípio, a pessoas jurídicas, enquanto concessões a pessoas físicas serão tratados como excepcionalidades.

Pelo exposto, resta posto que a IN em vigor na Chesf até a presente data não evidencia critérios objetivos de seleção nem método para a definição de patrocinados, limitando-se a repetir o enunciado do art. 3º da Lei 8.313, de 23/12/1991, que institui o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac), e isso contraria o § 4º do art. 5º da Instrução Normativa Secom-PR 1, de 8/5/2009, que disciplina as ações de patrocínio dos órgãos e entidades integrantes do Poder Executivo Federal. O referido § 4º da IN Secom-PR 1/2009 define que independentemente do processo de seleção adotado, a análise prévia das propostas de patrocínio deverá ser feita com base em critérios objetivos, ainda que por métodos estimativos, consideradas contrapartidas institucionais ou mercadológicas.

A ausência desses critérios nos contratos assinados até dezembro de 2010 não geram irregularidades, mas, nos próximos contratos tal ausência passará a contrariar o item 9.3.1 do Acórdão 3.426/2010-TCU-Plenário, que, em 8/12/2010, definiu a necessidade de fundamentação da concessão de patrocínios de modo a assegurar a transparência dos critérios utilizados para tanto, em especial que justifique a escolha da entidade ou evento a ser patrocinado.

Cabe atentar para o fato de que a Chesf está em vias de elaboração de uma nova Instrução Normativa para patrocínios, existindo hoje apenas uma minuta, ainda não aprovada pela direção da empresa. Por outro lado, a CER disponibilizou em seu website um documento intitulado Instruções Gerais Sobre Projetos de Patrocínio. Esse material, embora esteja na página eletrônica desde março de 2011, serve apenas como orientação para as novas propostas de patrocínio, ainda não dispondo de caráter impositivo, uma vez que não é um instrumento oficial da empresa, fato confirmado pela ausência, até a

presente data, de qualquer processo de concessão de patrocínio decidido com base na metodologia de pontuação dos critérios.

c) Falta de definição de competências e cargos na CER:

Tanto por meio da aplicação do questionário da metodologia Coso, quanto pelas entrevistas realizadas com funcionários da CER, e pelo acompanhamento das atividades relacionadas à operacionalização dos patrocínios, foi verificado que não há definições estabelecidas quanto às competências e cargos na CER.

O coordenador da CER tem suas responsabilidades definidas pela Resolução Normativa RN-12/97OI-38, de 23/11/1997, sendo que esta resolução está desatualizada e, inclusive, as atribuições de números 12 a 18 do seu Anexo III não são mais da responsabilidade da CER, mas sim de outra assessoria alocada na Diretoria Administrativa da Chesf. Contudo, as funções básicas do coordenador constam da referida resolução, que necessita de atualização, enquanto as suas atividades são, na prática, desenvolvidas pelo seu necessário envolvimento em questões ligadas a autorizações e tomada de decisões. Ressalta-se que, todas as coordenadorias da Chesf são hierarquicamente equiparadas a superintendências da empresa.

Quanto aos assessores da CER, entretanto, ocorre um descompasso em relação às demais assessorias de coordenadorias da Chesf, uma vez que estas têm nível de departamento, enquanto as assessorias da CER são tidas como divisões, o que tem impacto no grau de competência e responsabilidade dos assessores.

d) Falta de Indicadores de desempenho no planejamento e na execução dos patrocínios:

Não foram encontrados nos processos analisados quaisquer indicadores de desempenho referentes ao planejamento ou à execução dos patrocínios, o que restou corroborado quando da aplicação da metodologia Coso. Essa ausência tem potencial impacto na qualidade e avaliação dos patrocínios realizados, sendo a sua implantação de fácil realização e um agente capaz de promover a melhoria dos trabalhos de controle da CER quanto aos patrocínios, o que ensejará a proposta de recomendação à empresa.

e) Falta de estrutura organizacional adequada na área de patrocínios da CER:

A área de patrocínios, além da direta atuação do coordenador da CER, conta com o trabalho informal de um assessor da coordenadoria que, além dos serviços relacionados a patrocínios, tem diversas atividades atinentes à administração geral da CER. Por outro lado, entre os quatro administradores de contratos, nenhum desses funcionários da CER tem formalmente estabelecido qualquer destaque ou designação de maior responsabilidade, tal como um chefe de setor, por exemplo. Sem essa designação, não há como formalmente centralizar numa única pessoa, dentre as que lidam diretamente com os processos de patrocínios, poder de decisão que não dependa exclusivamente do coordenador da CER. Essa designação de um chefe de setor poderia proporcionar maior agilidade nos trabalhos de patrocínios, uma vez que desoneraria o coordenador de decisões menos impactantes.Além do exposto, percebe-se que a área de patrocínios, para desempenhar suas funções nos moldes hoje vigentes, precisaria de mais dois administradores, conforme já requisitado internamente na Chesf pela CI-CER-010/2008.

f) Falta de normativo atualizado para a definição de autoridade e responsabilidade na CER:

As funções básicas do coordenador da CER estão definidas no Anexo III da RN-12/97 OI-38, de 23/11/1997, que trata de ajustes na estrutura organizacional da presidência da Chesf, mas as atividades de número 12 a 18 não estão mais sob a responsabilidade da CER, sem que o normativo dessa alteração tenha sido apresentado à equipe de auditoria, uma vez que, segundo informações obtidas, ele ainda se encontra em elaboração.

3.1.2 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

Ata s/n/2011 - Ata de reunião realizada em 18/4/2011.

Assunto: Aplicação da Metodologia Coso (Comitee of Sponsoring Organizations).

Participantes: Maurício Jatobá, Coordenador Especial de Relações Institucionais,CER-Chesf; Fernando Ribeiro, Assessor da CER-Chesf; José Roque da Silva, Assessor de Controle Interno e Gestão de Riscos, CSR-Chesf; Fernando Rosendo, Auditor, Auditoria Interna, Al-Chesf; Gustavo Farina, AUFC, TCU; Fritz Kiemle Júnior, AUFC, TCU.

Ato normativo IN-AS.05.004/2004 - Instrução Normativa da Chesf que estabelece critérios, procedimentos e competências para a concessão, pela Chesf, de patrocínios.

Versão: 2ª Edição, de 15/1/2007.

Processo (Autos) PAT 1003/2010 - Carnaval Multicultural do Recife - 2010, contrato no valor de R$ 600.000,00, assinado em 11/2/2010. Objeto: Festa do Carnaval da cidade de Recife - PE. Patrocinado: Fundação de Apoio ao Desenvolvimento da Universidade Federal de Pernambuco - FADE.

Processo (Autos) PAT 1004/2010 - Processo Chesf de concessão de patrocínio para as festividades carnavalescas na cidade alta de Olinda-PE em 2010. Contrato assinado em 11/2/2010, no valor de R$ 400.000,00. Objeto: carnaval de Olinda 2010. Patrocinada: Oscip Diálogos.

Processo (Autos) PAT 1009/2010 - Verão Chesf 2010. Contrato no valor de R$ 240.000,00, assinado em 18/2/2010. Objeto: Evento esportivo, cultural e recreativo realizado em arena própria na praia do Pina, Recife - PE. Patrocinado: Corazza Serviços Esportivos Ltda.

Processo (Autos) PAT 1084/2010 - Mostra Internacional de Música de Olinda - Mimo. Contrato no valor de R$ 100.000,00, assinado em 10/8/2010. Objeto: Mimo 2010. Patrocinado: Lu Araújo Produções Artísticas Ltda.

3.1.3 - Causas da ocorrência do achado:

Inexistência ou insuficiência de segregação de funções

Deficiências de controles

Insuficiência de recursos humanos

3.1.4 - Efeitos/Conseqüências do achado:

Concessão de patrocínios que não atendam às necessidades da empresa. (efeito potencial)

Perda de eficiência na operacionalização dos contratos de patrocínio. (efeito potencial)

3.1.5 - Critérios:

Acórdão 3426/2010, item 9.3.1, Tribunal de Contas da União, Plenário

Constituição Federal, art. 37, caput

Instrução Normativa 1/2009, Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República - Secom, art. 4º, inciso III; art. 5º, § 4º

Lei 8313/1991, art. 3º

Norma Técnica - COSO - Ambiente de Controle

3.1.6 - Evidências:

IN-AS0.05.004 - Concessão de Patrocínios - IN-AS.05.004/2004 - Instrução Normativa da Chesf que estabelece critérios, procedimentos e competências para a concessão, pela Chesf, de patrocínios. Versão: 2ª Edição, de 15/1/2007, folhas 1/12.

Formulários de Mapeamento dos Processos e Documentação - Formulário de Mapeamento e Documentação - Mapeamento de Patrocínios/2009, folhas 4/5.

Formulários de Mapeamento dos Processos e Documentação - Fluxograma de Processo de Patrocínios no Mega Processo de Gestão Financeira. - Fluxograma de Processo/2009, folhas 14/20.

S/n 2011 - Ata de reunião realizada em 18/4/2011 - Metodologia COSO. - S/n/2011 - Ata de reunião realizada em 18/4/2011. Assunto: Aplicação da Metodologia Coso (Comitee of Sponsoring Organizations). Participantes: Maurício Jatobá, Coordenador Especial de Relações Institucionais,CER-Chesf; Fernando Ribeiro, Assessor da CER-Chesf; José Roque da Silva, Assessor de Controle Interno e Gestão de Riscos, CSR-Chesf; Fernando Rosendo, Auditor, Auditoria Interna, Al-Chesf; Gustavo Farina, AUFC, TCU; Fritz Kiemle Júnior, AUFC, TCU, folhas 1/5.

Manual do Proponente e Edital - Programa Cultural da Empresas Eletrobras - 2011 - Manual do Proponente do Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac), folhas 4/22.

Solicitação de Aumento do Quadro de Pessoal da CER - Correspondência Interna CI-CER-010/2008, folhas 2/3.

PAT 2010-1003 - PAT 1003/2010 - Carnaval Multicultural do Recife - 2010, contrato no valor de R$ 600.000,00, assinado em 11/2/2010. Objeto: Festa do Carnaval da cidade de Recife - PE. Patrocinado: Fundação de Apoio ao Desenvolvimento da Universidade Federal de Pernambuco - FADE, folhas 1/78.

PAT 2010-1004 - Processo Chesf nº PAT 1004/2010 - Processo de concessão de patrocínio para as festividades carnavalescas na cidade alta de Olinda-PE em 2010. Contrato assinado em 11/2/2010, no valor de R$ 400.000,00. Objeto: carnaval de Olinda 2010. Patrocinada: Oscip Diálogos, folhas 1/133.

3.1.7 - Esclarecimentos dos responsáveis:

Quanto às falhas relativas ao presente achado, os funcionários da Chesf manifestaram-se, conforme apresentado em diferentes itens da Ata de Reunião de 18/4/2011, nos moldes abaixo explicitados:

a) Falta de segregação de funções na operacionalização dos patrocínios: os esclarecimentos estão nos itens 1.5 e 1.8 da referida ata de reunião, conforme segue: Item 1.5: "No quadro de pessoal da CER existem empregados dedicados à operacionalização dos patrocínios. Suas atribuições são claras e especificamente atribuídas a cada um diretamente pela Gerência do órgão. Não há formalização em documento, haja vista não existir no Plano de Cargos e Remuneração da CHESF cargos específicos para atuação na área de patrocínio."; Item 1.8: "A CER entende que sua estrutura organizacional para patrocínio necessita ser redefinida, com a possibilidade da designação de um responsável operacional pela área, proporcionando aos que lidam no seu dia a dia com a atividade patrocínio maior agilidade nas decisões, sem precisarem interagir diretamente com o Gerente."

b) Falta de critérios formais na Instrução Normativa vigente para a seleção dos beneficiários dos patrocínios na modalidade de escolha direta. A resposta do item 1.3 da ata de reunião contém: Sim. No caso das seleções públicas, os critérios estão descritos no edital do Programa Cultural das Empresas Eletrobras, estando formalizado e adequado à legislação pertinente, através de processo transparente, com publicação no DOU. Para as escolhas de patrocínios feitas diretamente pela Chesf, os critérios estão expostos nas Instruções Gerais Sobre Projetos de Patrocínio, que foram aprovados e implantados na CHESF, pela Coordenadoria Especial de Relações Institucionais - CER, a partir de março de 2011, objeto da correspondência externa CER-PR-084/2011, de 30.04.2011, enviada ao Tribunal de Contas da União/Secretaria de Controle Externo de Pernambuco TCU/SECEX-PE, adotadas nas novas avaliações para concessões de patrocínios.

c) Falta de definição de competências e cargos na CER: A resposta a essa falha também foi apresentada pelo item 1.5 da Ata de Reunião de 18/4/2011, acima já transcrita.

d) Falta de Indicadores de desempenho no planejamento e na execução dos patrocínios: Conforme o item 1.7 da referida ata de reunião: A CER ainda não elaborou indicadores de desempenho.

e) Falta de estrutura organizacional adequada na área de patrocínios da CER: O item 1.8 da ata de reunião esclarece que: A CER entende que sua estrutura organizacional para patrocínio necessita ser redefinida, com a possibilidade da designação de um responsável operacional pela área, proporcionando aos que lidam no seu dia a dia com a atividade patrocínio, maior agilidade nas decisões, sem precisarem interagir diretamente com o Gerente.

f) Falta de normativo atualizado para a definição: Conforme item 1.9 da ata de reunião: A definição de autoridade e responsabilidade na CER encontra-se determinada na RN-12/978-38 (Anexo 9), que se encontra em atualização.

Conforme peça Ata de reunião - Aplicação da Metodologia Coso, folhas 1/5.

3.1.8 - Conclusão da equipe:

Restou claro que o ambiente de controle da Chesf não permite aferir a aderência da aplicação de recursos e concessão de patrocínios ao conjunto de normativos vigente, uma vez que foram detectadas seis falhas durante a aplicação da metodologia Coso, corroboradas pela análise de processos, principalmente quando se verificou se os critérios utilizados pela Chesf justificariam a escolha da entidade ou evento patrocinado.

As falhas encontradas são todas relativas a ausências de ações, critérios, definições e controles que permitiriam comprovar as aplicações dos recursos destinados a patrocínios de maneiras mais claras e conforme um conjunto normativo atual e consistente, compatível com práticas do moderno ambiente administrativo, que buscam eficiência e transparência.

Entretanto, tais falhas têm sido detectadas pela Chesf e já são visíveis os esforços que a empresa, como um todo, e a CER, em especial, dedicam às suas regularizações. Haverá progresso com a formalização e publicação da nova instrução normativa destinada às ações de patrocínio, instrumento este que já conta com uma minuta que foi apresentada durante a auditoria.

Dessa forma, conclui-se pela existência de dois grupos de falhas. O primeiro com aquelas que são tratadas como oportunidades de melhorias na operacionalização das concessões da CER e ensejam recomendações do Tribunal. O segundo com falhas que implicam descumprimento de normativos, o que leva a proposta no sentido de que seja dada à empresa ciência das irregularidades encontradas.

3.1.9 - Proposta de encaminhamento:

Dar ciência à Companhia Hidro Elétrica do São Francisco (Chesf) sobre a seguinte impropriedade:

Falta de segregação de funções na operacionalização dos patrocínios, identificada durante a aplicação da metodologia Coso e na avaliação de processos de patrocínio, além de explicitada no Formulário de Mapeamento e Documentação apresentado pela empresa durante a auditoria, o que afronta o Princípio da Segregação de Funções, este derivado do Princípio da Moralidade Administrativa explicitado no caput do artigo 37 da Constituição Federal de 1988.

Recomendar à Companhia Hidro Elétrica do São Francisco (Chesf) que providencie:

- a inclusão, na instrução normativa que vier a substituir a IN-AS.05.004, de critérios formais para a seleção dos beneficiários dos patrocínios na modalidade de escolha direta;

- a definição de competências e cargos para os funcionários da Coordenadoria Especial de Relações Institucionais (CER) que atuam na área de patrocínios;

- a definição de indicadores de desempenho no planejamento e na execução dos patrocínios;

- a adequação da estrutura organizacional da área de patrocínios da CER às suas necessidades;

- a atualização de normativo interno que defina e regulamente as funções e responsabilidades do coordenador da CER.

3.2 - A Avaliação de Riscos da Chesf não permite aferir a aderência da aplicação de recursos e concessão de patrocínios ao conjunto de normativos vigente.

3.2.1 - Situação encontrada:

A constatação de que a Avaliação de Riscos da Chesf não permite aferir a aderência da aplicação de recursos e concessão de patrocínios ao conjunto de normativos vigente resultou do emprego da metodologia Coso (Comitee of Sponsoring Organizations), conforme se pode verificar na Ata da reunião realizada em 18/4/2001, e foi corroborada pela existência de três falhas, ou inconsistências, objetivas na operacionalização dos procedimentos de concessões de patrocínios pela empresa, abaixo descritas.

a) Ausência de objetivos formais e critérios de mensuração:

A Chesf ainda não definiu formalmente os objetivos estratégicos da área de patrocínio. Essa situação deve-se ao fato de o planejamento estratégico da empresa estar sendo desenvolvido por etapas e por áreas de negócio. A CER, unidade responsável por patrocínios, ainda não detalhou seus objetivos. Não há também critérios de mensuração estabelecidos.

Na prática, existe apenas o objetivo de se gastar uma quantia, estimada pela área financeira, durante um exercício. Para 2011, por exemplo, o valor a gastar é de cerca de R$ 15 milhões.

b) Falta de recursos humanos, evidenciada pelo envio de solicitação da CER, ainda sem resposta da Direção da empresa:

Em 25/1/2008, mediante correspondência interna, a CER externou à Direção da empresa a necessidade de contratar 2 administradores e 1 advogado para se juntarem aos 2 administradores e 2 técnicos atualmente alocados à área de patrocínios. Durante os trabalhos de execução da auditoria não se teve notícia sobre o atendimento a essa necessidade.

c) Ausência de gestão de riscos para os processos de negócio de patrocínios:

A Chesf já iniciou os trabalhos para instituir a gestão de riscos na instituição. O projeto, no entanto, está planejado para ser implantado por etapas, segundo prioridades definidas a partir da importância dos processos de negócio para a consecução dos objetivos estratégicos da empresa. Como consequência, a implantação da gestão de riscos para os processos atinentes a patrocínios ainda não foi iniciada.

3.2.2 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

Ata s/n/2011 - Ata de reunião realizada em 18/4/2011.

Assunto: Aplicação da Metodologia Coso (Comitee of Sponsoring Organizations).

Participantes: Maurício Jatobá, Coordenador Especial de Relações Institucionais,CER-Chesf; Fernando Ribeiro, Assessor da CER-Chesf; José Roque da Silva, Assessor de Controle Interno e Gestão de Riscos, CSR-Chesf; Fernando Rosendo, Auditor, Auditoria Interna, Al-Chesf; Gustavo Farina, AUFC, TCU; Fritz Kiemle Júnior, AUFC, TCU.

Ato normativo IN-AS.05.004/2004 - Instrução Normativa da Chesf que estabelece critérios, procedimentos e competências para a concessão, pela Chesf, de patrocínios.

Versão: 2ª Edição, de 15/1/2007.

3.2.3 - Causas da ocorrência do achado:

Inexistência ou insuficiência de gestão de riscos

3.2.4 - Efeitos/Conseqüências do achado:

Risco da ocorrência de aquisições ou contratações que não atendam à necessidade do órgão (efeito potencial)

3.2.5 - Critérios:

Norma Técnica - COSO - Avaliação de Riscos

3.2.6 - Evidências:

S/n 2011 - Ata de reunião realizada em 18/4/2011 - Metodologia COSO. - S/n/2011 - Ata de reunião realizada em 18/4/2011. Assunto: Aplicação da Metodologia Coso (Comitee of Sponsoring Organizations). Participantes: Maurício Jatobá, Coordenador Especial de Relações Institucionais,CER-Chesf; Fernando Ribeiro, Assessor da CER-Chesf; José Roque da Silva, Assessor de Controle Interno e Gestão de Riscos, CSR-Chesf; Fernando Rosendo, Auditor, Auditoria Interna, Al-Chesf; Gustavo Farina, AUFC, TCU; Fritz Kiemle Júnior, AUFC, TCU, folhas 1/5.

Solicitação de Aumento do Quadro de Pessoal da CER - Correspondência Interna - CI - CER - 010/2008, folhas 2/3.

3.2.7 - Esclarecimentos dos responsáveis:

Os senhores Maurício Jorge Tenório Jatobá, Coordenador Especial de Relações Institucionais-Chesf; Fernando Antônio de Souza Ribeiro, Assessor da CER-Chesf; José Roque Fagundes da Silva, Assessor de Controle Interno e Gestão de Riscos, CSR-Chesf; e Fernando Rosendo de Araújo Filho, Auditor Interno, AI-Chesf assim se manifestaram sobre a situação encontrada, conforme registrado na Ata de Reunião de 18/4/2011:

a) Ausência de objetivos formais e critérios de mensuração:

O objetivo de todo patrocínio é o incentivo a projetos culturais (artísticos ou desportivos). Este é o objetivo social, autossuficiente, de todo patrocínio. A divulgação da marca da Chesf é um objetivo subsidiário. Os critérios para mensuração dos resultados para a sociedade e para a marca da Chesf em decorrência dos eventos patrocinados, ainda não foram elaborados pela CER. O evento de risco Patrocínio, Convênios e Doações, de acordo com o resultado das entrevistas realizadas em 2010, com membros do Conselho de Administração, Conselho Fiscal, Diretoria Executiva, Superintendentes e demais gestores, é uma das preocupações que estão na pauta de priorização de riscos, face aos impactos que podem afetar a imagem da Companhia.

b) Falta de recursos humanos, evidenciada pelo envio de solicitação da CER, ainda sem resposta da Direção da empresa:

Quanto aos recursos materiais e financeiros todas as necessidades estão atendidas. Quanto aos recursos humanos a CER receberá ainda nesse primeiro semestre cinco novos empregados.

c) Ausência de gestão de riscos para os processos de negócio de patrocínios:

A Chesf possui um órgão específico responsável pela Gestão de Riscos Corporativos. A Coordenadoria de Sustentabilidade Empresarial, Controle Interno e Gestão de Risco (CSR) é que detém essa responsabilidade. Foram realizadas entrevistas internas, envolvendo membros do Conselho de Administração, Conselho Fiscal, Diretoria, Superintendentes e demais gerentes, por meio das quais foi detectado que "Patrocínio, Convênio e Doações" é um dos eventos de riscos a serem priorizados. As

avaliações de vulnerabilidade e probabilidade estão numa ordem de priorização que envolve cento e vinte e dois riscos da matriz. O evento de riscos já foi levantado e consta da Matriz de Riscos CHESF. Assim com os demais riscos, as peculiaridades do evento de risco "Patrocínio, Convênio e Doações" serão tratadas de acordo com as melhores práticas mundiais, com apoio de consultoria externa.

Conforme peça Ata de reunião - Aplicação da Metodologia Coso, folhas 1/5.

3.2.8 - Conclusão da equipe:

A Avaliação de Riscos da Chesf não permite aferir a aderência da aplicação de recursos e concessão de patrocínios ao conjunto de normativos vigente em virtude de três falhas na operacionalização dos procedimentos de concessões de patrocínios pela empresa, abaixo analisadas.

a) Ausência de objetivos formais e critérios de mensuração:

Por não ter definido formalmente os objetivos da área de patrocínio, também não estabeleceu critérios para mensurá-los. O único objetivo amplamente divulgado é o de gastar cerca de R$ 15 milhões no exercício de 2011 em projetos de patrocínio.

Apesar de existirem iniciativas na Chesf para o estabelecimento dos objetivos estratégicos de todas as áreas de negócio da empresa, a CER ainda não foi contemplada.

b) Falta de recursos humanos, evidenciada pelo envio de solicitação da CER, ainda sem resposta da Direção da empresa:

Faltam recursos humanos para a CER. Apesar de solicitação, realizada em 2008, de contratação de três novos profissionais para a área de patrocínios, durante os trabalhos de execução da auditoria não se teve notícia sobre o atendimento a essa necessidade. No entanto, os gestores informam, em seus esclarecimentos, que até o final de junho de 2011 mais cinco empregados serão disponibilizados para a CER.

c) Ausência de gestão de riscos para os processos de negócio de patrocínios:

Apesar de já ter iniciado projeto para a criação da gestão de riscos na Chesf, a área de patrocínio ainda não teve essa prática iniciada.

Dessa forma, recomenda-se para a área de patrocínios:

- o estabelecimento dos objetivos estratégicos, bem com a criação de critérios de mensuração;
- o estabelecimento da gestão de riscos;
- o atendimento às necessidades identificadas de recursos humanos.

3.2.9 - Proposta de encaminhamento:

Recomendar à Companhia Hidro Elétrica do São Francisco (Chesf) que providencie:

- o estabelecimento dos objetivos estratégicos para a área de patrocínios, bem como a criação de critérios de mensuração;
- o estabelecimento da gestão de riscos para a área de patrocínios;
- o atendimento às necessidades identificadas de recursos humanos, conforme solicitação registrada na Correspondência Interna - CI - CER - 010/2008.

3.3 - As Atividades de Controle da Chesf não permitem aferir a aderência da aplicação de recursos e concessão de patrocínios ao conjunto de normativos vigente.

3.3.1 - Situação encontrada:

A constatação de que as Atividades de Controle da Chesf não permitem aferir a aderência da aplicação de recursos e concessão de patrocínios ao conjunto de normativos vigente resultou do emprego da metodologia Coso (Comitee of Sponsoring Organizations), conforme se pode verificar na Ata da reunião realizada em 18/4/2011, e foi corroborada pela existência de três falhas objetivas na operacionalização dos procedimentos de concessões de patrocínios pela empresa, todas abaixo descritas.

a) Não há atividades de controle formalmente definidas:

As atividades de Controle, segundo abordagem da metodologia Coso, são estabelecidas em resposta à identificação de riscos. Uma vez que, para os processos de patrocínio, a gestão de riscos ainda não foi instituída, nenhuma Atividade de Controle foi formalizada.

b) Falta de numeração e rubricas nas páginas dos processos administrativos de patrocínios:

Os processos administrativos da área de patrocínios são autuados sem observância das normas vigentes (Instrução Normativa 1010/2007, Chesf, art. 3º, § 3.5). Nos processos analisados pela auditoria (por exemplo, o PAT 1084/2010) não há numeração ou rubricas nas páginas.

c) Recibos são enviados à Chesf pelos patrocinados sem assinatura e sem data:

Os recibos dos patrocinados são enviados à Chesf sem assinatura e sem data, e se prestam, na prática, como solicitação de pagamento (processo administrativo de patrocínio PAT 1152/2010). Esse procedimento é definido pela Chesf, quando da assinatura do contrato de patrocínio (por exemplo, o contrato do PAT 1084/2010, cláusula 4ª, alínea "g").

3.3.2 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

Ata s/n/2011 - Ata de reunião realizada em 18/4/2011.

Assunto: Aplicação da Metodologia Coso (Comitee of Sponsoring Organizations).

Participantes: Maurício Jatobá, Coordenador Especial de Relações Institucionais,CER-Chesf; Fernando Ribeiro, Assessor da CER-Chesf; José Roque da Silva, Assessor de Controle Interno e Gestão de Riscos, CSR-Chesf; Fernando Rosendo, Auditor, Auditoria Interna, Al-Chesf; Gustavo Farina, AUFC, TCU; Fritz Kiemle Júnior, AUFC, TCU.

Recibo sem data e sem assinatura. Projeto Iluminação da Academia Pernambucana de Letras. - PAT 1152/2010

Processo (Autos) PAT 1084/2010 - Mostra Internacional de Música de Olinda - Mimo. Contrato no valor de R$ 100.000,00, assinado em 10/8/2010. Objeto: Mimo 2010. Patrocinado: Lu Araújo Produções Artísticas Ltda.

3.3.3 - Causas da ocorrência do achado:

Deficiências de controles

3.3.4 - Efeitos/Conseqüências do achado:

Risco de prejuízos em virtude da falta de atividades de controle. (efeito potencial)

3.3.5 - Critérios:

Instrução Normativa 1010/2007, Companhia Hidro Elétrica do São Francisco (Chesf), art. 3º, § 3.5

Norma Técnica - Coso - Atividades de Controle

3.3.6 - Evidências:

Formulários de Mapeamento dos Processos e Documentação - Formulário de Mapeamento e Documentação - Mapeamento de Patrocínios/2009 - Numeração de páginas no processo., folhas 4/6.

S/n 2011 - Ata de reunião realizada em 18/4/2011 - Metodologia COSO. - S/n/2011 - Ata de reunião realizada em 18/4/2011. Assunto: Aplicação da Metodologia Coso (Comitee of Sponsoring Organizations). Participantes: Maurício Jatobá, Coordenador Especial de Relações Institucionais,CER-Chesf; Fernando Ribeiro, Assessor da CER-Chesf; José Roque da Silva, Assessor de Controle Interno e Gestão de Riscos, CSR-Chesf; Fernando Rosendo, Auditor, Auditoria Interna, Al-Chesf; Gustavo Farina, AUFC, TCU; Fritz Kiemle Júnior, AUFC, TCU, folhas 1/5.

PAT 2010-1084 - PAT 1084/2010 - Mostra Internacional de Música de Olinda - Mimo. Contrato no valor de R$ 100.000,00, assinado em 10/8/2010. Objeto: Mimo 2010. Patrocinado: Lu Araújo Produções Artísticas Ltda., cláusula 4ª, alínea "g"., folhas 1/126.

PAT 2010-1152 - Recibo sem data e sem assinatura. Projeto Iluminação da Academia Pernambucana de Letras - PAT 1152/2010, folha 4.

3.3.7 - Esclarecimentos dos responsáveis:

Os senhores Maurício Jorge Tenório Jatobá, Coordenador Especial de Relações Institucionais-Chesf; Fernando Antônio de Souza Ribeiro, Assessor da CER-Chesf; José Roque Fagundes da Silva, Assessor de Controle Interno e Gestão de Riscos, CSR-Chesf; e Fernando Rosendo de Araújo Filho, Auditor Interno, AI-Chesf, assim se manifestaram sobre a situação encontrada, conforme registrado na Ata de Reunião de 18/4/2011:

a) Não há atividades de controle formalmente definidas:

O mapeamento do processo "Patrocínio, Convênio e Doações" e seus mecanismos de controles e indicadores são partes essenciais da gestão de riscos, ora em implantação nas empresas do Sistema Eletrobras.

Conforme peça Ata de reunião - Aplicação da Metodologia Coso, folhas 1/2.

3.3.8 - Conclusão da equipe:

Uma vez que foi constada a ausência de atividades de controle na aplicação de recursos e concessão de patrocínios, corroborada pelas seguintes falhas:

a) Não há atividades de controle formalmente definidas;

b) Falta de numeração e rubricas nas páginas dos processos administrativos de patrocínios; e

c) Recibos são enviados à Chesf pelos patrocinados sem assinatura e sem data.

Por conseguinte, recomenda-se que, como parte do estabelecimento da gestão de riscos, instituir atividades de controle para lidar com os riscos identificados na aplicação de recursos e concessão de patrocínios;

Além disso, deve-se dar ciência à Chesf de que:

- a forma de autuação dos processos administrativos de patrocínios não obedece aos normativos vigentes quanto à numeração e assinaturas das páginas (Instrução Normativa 1010/2007, Chesf, art. 3º, § 3.5); e

- o teor dos contratos de patrocínio preveem o envio pelos beneficiários de recibos sem assinatura e sem data.

3.3.9 - Proposta de encaminhamento:

Dar ciência à Companhia Hidro Elétrica do São Francisco (Chesf) sobre as seguintes impropriedades:

- Falta de numeração e rubricas nas páginas dos processos administrativos de patrocínios, conforme verificado no processo PAT 1084/2010, o que afronta o disposto no § 3.5, art. 3º da Instrução Normativa 1010/2007 da Chesf;

- Envio de recibos à Chesf pelos patrocinados sem assinatura e sem data, conforme verificado no contrato do processo PAT 1084/2010, o que afronta o disposto no modelo do contrato de patrocínio, cláusula 4ª, alínea "g".

Recomendar à Companhia Hidro Elétrica do São Francisco (Chesf) que defina formalmente atividades de controle para os processos de patrocínio.

3.4 - A Informação e a Comunicação da Chesf não permitem aferir a aderência da aplicação de recursos e concessão de patrocínios ao conjunto de normativos vigente.

3.4.1 - Situação encontrada:

A Chesf não dispõe de indicadores que permitam avaliar o alcance de seus objetivos relacionados à concessão de patrocínios ou que constatem a eficácia das atividades de controle dos patrocínios e de seus mecanismos de concessão, sendo todos eles ainda objetos de avaliações e de estudos internos para futuras definições.

Uma vez que a Chesf, conforme exposto no segundo achado desta auditoria, ainda carece da formalização dos objetivos estratégicos da sua área de patrocínio, já que o planejamento estratégico da empresa está sendo desenvolvido por etapas e por áreas de negócio, consequentemente ainda não há possibilidades de definição de critérios de mensuração, que são os indicadores em questão, o que faz com que a CER, atualmente, ainda não esteja apta a apresentar indicadores que meçam os resultados das suas ações de patrocínio, quer seja quanto ao à execução do processo de concessão, quer seja quanto à consecução dos objetivos finais dos patrocínios.

Hoje a CER não pode, por exemplo, informar o grau de eficiência das suas atividades operacionais, tais como: tempo médio de atendimento das solicitações de patrocínio, tempo de processamento dos contratos ou grau de aderência dos patrocinados aos normativos da Chesf que regulamentam os patrocínios. Também não podem informar a relação de custo/benefício almejada pela empresa em suas ações de patrocínio, nos moldes do item 9.3.1 do Acórdão 3.426/2010-TCU-Plenário nem o resultado obtido por um patrocínio realizado ou por todo o conjunto de ações realizado durante um ano. Na verdade, a Chesf tem como parâmetro apenas o volume de recursos a empregar no ano, não sendo, inclusive, capaz de otimizar a aplicação dos recursos em projetos sujeitos à Lei Rouanet, o que traria benefícios fiscais à empresa.

A CER tem como meta desenvolver indicadores capazes de promover o aperfeiçoamento da área, mas, enquanto não tiver os seus objetivos estratégicos devidamente definidos, sem considerar como tais a mera repetição do enunciado do art. 3º da Lei 8.313, de 23/12/1991, será difícil estipular um rol definitivo de indicadores compatíveis com suas necessidades.

3.4.2 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

Ata s/n/2011 - Ata de reunião realizada em 18/4/2011.

Assunto: Aplicação da Metodologia Coso (Comitee of Sponsoring Organizations).

Participantes: Maurício Jatobá, Coordenador Especial de Relações Institucionais,CER-Chesf; Fernando Ribeiro, Assessor da CER-Chesf; José Roque da Silva, Assessor de Controle Interno e Gestão de Riscos, CSR-Chesf; Fernando Rosendo, Auditor, Auditoria Interna, Al-Chesf; Gustavo Farina, AUFC, TCU; Fritz Kiemle Júnior, AUFC, TCU.

Ato normativo IN-AS.05.004/2004 - Instrução Normativa da Chesf que estabelece critérios, procedimentos e competências para a concessão, pela Chesf, de patrocínios.

Versão: 2ª Edição, de 15/1/2007.

3.4.3 - Causas da ocorrência do achado:

Deficiências de controles

3.4.4 - Efeitos/Conseqüências do achado:

Risco da ocorrência de aquisições ou contratações que não atendam à necessidade do órgão (efeito potencial)

3.4.5 - Critérios:

Acórdão 3426/2010, item 9.3.1, Tribunal de Contas da União, Plenário

Norma Técnica - COSO - Avaliação de Riscos

3.4.6 - Evidências:

S/n 2011 - Ata de reunião realizada em 18/4/2011 - Metodologia COSO. - S/n/2011 - Ata de reunião realizada em 18/4/2011. Assunto: Aplicação da Metodologia Coso (Comitee of Sponsoring Organizations). Participantes: Maurício Jatobá, Coordenador Especial de Relações Institucionais,CER-Chesf; Fernando Ribeiro, Assessor da CER-Chesf; José Roque da Silva, Assessor de Controle Interno e Gestão de Riscos, CSR-Chesf; Fernando Rosendo, Auditor, Auditoria Interna, Al-Chesf; Gustavo Farina, AUFC, TCU; Fritz Kiemle Júnior, AUFC, TCU, folhas 1/5.

3.4.7 - Esclarecimentos dos responsáveis:

Quanto à falta de indicadores que permitem avaliar o alcance de seus objetivos e a eficácia das atividades de controle dos patrocínios e de seus mecanismos de concessão, a CER informou no item 4.2 da ata de reunião da aplicação da metodologia Coso que ainda deverá construir esses indicadores, o que evidencia que eles não existem.

Conforme peça Ata de reunião - Aplicação da Metodologia Coso, folhas 1/2.

3.4.8 - Conclusão da equipe:

É possível concluir que a informação e a comunicação da Chesf não permitem aferir a aderência da aplicação de recursos e concessão de patrocínios ao conjunto de normativos vigente, uma vez que ela não dispõe de indicadores que permitam avaliar o alcance de seus objetivos relacionados à concessão de patrocínios ou que constatem a eficácia das atividades de controle dos patrocínios e de seus mecanismos de concessão.

A Chesf ainda não dispõe da formalização dos objetivos estratégicos da sua área de patrocínio e, enquanto esses objetivos não forem definidos, é inviável a determinação dos indicadores compatíveis com as suas necessidades, mas já há movimentos internos no sentido de seus desenvolvimentos, o que minimiza o grau de impacto da falha e motiva a proposta de encaminhamento a ser apresentada, que será no sentido de que seja recomendado à empresa a implantação dos indicadores em questão.

3.4.9 - Proposta de encaminhamento:

Recomendar à Companhia Hidro Elétrica do São Francisco (Chesf) que desenvolva indicadores que permitam avaliar o alcance de seus objetivos relacionados à concessão de patrocínios e que constatem a eficácia das atividades de controle dos patrocínios e de seus mecanismos de concessão, capazes de promover o aperfeiçoamento da respectiva área da CER.

3.5 - O Monitoramento da Chesf não permite aferir a aderência da aplicação de recursos e concessão de patrocínios ao conjunto de normativos vigente.

3.5.1 - Situação encontrada:

A constatação de que o Monitoramento da Chesf não permite aferir a aderência da aplicação de recursos e concessão de patrocínios ao conjunto de normativos vigente resultou do emprego da metodologia Coso (Comitee of Sponsoring Organizations), conforme se pode verificar na Ata da reunião realizada em 18/4/2011, e foi corroborada pela existência de três falhas, ou inconsistências, objetivas na operacionalização dos procedimentos de concessões de patrocínios pela empresa, abaixo descritas.

a) Não há estratégia de monitoramento:

Não existe estratégia de monitoramento estabelecida.

b) Não há registros de inspeções in loco:

Apesar de não haver registros de fiscalizações durante a execução dos contratos de patrocínio, os gestores da CER argumentaram que, para projetos de maior importância, são realizadas inspeções in loco.

c) Não há atividades de monitoramento formalmente definidas:

As atividades de monitoramento não estão definidas formalmente. No entanto, a partir de informações obtidas interna e externamente à empresa, são realizadas atividades corretivas.

3.5.2 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

Ata s/n/2011 - Ata de reunião realizada em 18/4/2011.

Assunto: Aplicação da Metodologia Coso (Comitee of Sponsoring Organizations).

Participantes: Maurício Jatobá, Coordenador Especial de Relações Institucionais,CER-Chesf; Fernando Ribeiro, Assessor da CER-Chesf; José Roque da Silva, Assessor de Controle Interno e Gestão de Riscos, CSR-Chesf; Fernando Rosendo, Auditor, Auditoria Interna, Al-Chesf; Gustavo Farina, AUFC, TCU; Fritz Kiemle Júnior, AUFC, TCU.

3.5.3 - Causas da ocorrência do achado:

Deficiências de controles

3.5.4 - Efeitos/Conseqüências do achado:

Risco de prejuízos em virtude da ausência de fiscalização (efeito potencial)

3.5.5 - Critérios:

Norma Técnica - COSO - Monitoramento

3.5.6 - Evidências:

S/n 2011 - Ata de reunião realizada em 18/4/2011 - Metodologia COSO. - S/n/2011 - Ata de reunião realizada em 18/4/2011. Assunto: Aplicação da Metodologia Coso (Comitee of Sponsoring Organizations). Participantes: Maurício Jatobá, Coordenador Especial de Relações Institucionais,CER-Chesf; Fernando Ribeiro, Assessor da CER-Chesf; José Roque da Silva, Assessor de Controle Interno e Gestão de Riscos, CSR-Chesf; Fernando Rosendo, Auditor, Auditoria Interna, Al-Chesf; Gustavo Farina, AUFC, TCU; Fritz Kiemle Júnior, AUFC, TCU, folhas 1/5.

3.5.7 - Esclarecimentos dos responsáveis:

Os senhores Maurício Jorge Tenório Jatobá, Coordenador Especial de Relações Institucionais-Chesf; Fernando Antônio de Souza Ribeiro, Assessor da CER-Chesf; José Roque Fagundes da Silva, Assessor de Controle Interno e Gestão de Riscos, CSR-Chesf; e Fernando Rosendo de Araújo Filho, Auditor Interno, AI-Chesf assim se manifestaram sobre a situação encontrada, conforme registrado na Ata de Reunião de 18/4/2011:

a) Não há estratégia de monitoramento:

A CER ainda não implantou estratégias de monitoramento da operacionalização dos patrocínios, mas utiliza o Sistema de Controle de Incentivo Cultural, no qual são lançados os dados e fases dos processos de patrocínio, sem que, entretanto, haja identificação de operações críticas.

b) Não há registros de inspeções in loco:

A CER ainda não implantou procedimentos que permitam a confrontação dos dados registrados nos sistemas com os dados obtidos em inspeções in loco, que são realizadas apenas para os principais projetos.

c) Não há atividades de monitoramento formalmente definidas:

Na busca de melhoria de procedimentos e segurança dos controles internos, a CER tem por regra acatar e implementar, tempestivamente, determinações e recomendações exaradas do TCU, da CGU e da Auditoria Interna, além de seguir rigorosamente as normais legais e internas da Companhia.

Conforme peça Ata de reunião - Aplicação da Metodologia Coso, folhas 1/5.

3.5.8 - Conclusão da equipe:

A avaliação do Monitoramento da Chesf para a aplicação de recursos e concessão de patrocínios levou as seguintes conclusões:

- não há estratégia ou atividades de monitoramento formalmente definidas;

- não há registros de realização inspeções in loco durante a execução dos projetos, apesar de ter sido afirmado pelos gestores que para as iniciativas mais relevantes, tais fiscalizações são executadas.

Diante do exposto, recomenda-se:

- estabelecimento de estratégia de monitoramento que preveja a definição formal de atividades de controle, incluindo as inspeções in loco.

3.5.9 - Proposta de encaminhamento:

Recomendar à Companhia Hidro Elétrica do São Francisco (Chesf) que providencie o estabelecimento de estratégia de monitoramento para os processos de concessão de patrocínios que preveja a definição formal de atividades de controle, incluindo as inspeções in loco.

3.6 - As concessões de patrocínio são efetuadas sem observância de normativos vigentes e da política interna.

3.6.1 - Situação encontrada:

A constatação de que as concessões de patrocínio da Chesf são efetuadas sem a observância de normativos vigentes e da política interna da empresa é uma conclusão que deriva da existência de diversas falhas objetivas na operacionalização dos procedimentos de concessões de patrocínios pela empresa, conforme são abaixo apresentadas.

Ressalta-se, desde já, que a CER tem conhecimento dessas falhas e, principalmente nas que se relacionam ao Acórdão 3426/2010-TCU-Plenário, tem envidado esforços para as suas regularizações, restando ficar patente as suas respectivas implantações no dia a dia dos processos de patrocínio.

a) Ausência de análises de custo/beneficio ou de outros exames que demonstrem a razoabilidade dos valores patrocinados.

Pela análise de vários processos de patrocínio realizados no ano de 2010, não foram encontradas quaisquer análises da relação entre os custos empregados nas suas ações de patrocínio e os benefícios auferidos com tais ações, o que, apesar de ser uma falha detectada, não contraria a determinação do item 9.3.1 do Acórdão 3426/2010-TCU-Plenário, porque esse acórdão foi dirigido à Chesf na data de 8/12/2010, sendo, portanto, indevida a cobrança de sua observação nos patrocínios realizados durante o ano passado.

Normalmente o que ocorre nos patrocínios realizados via escolha direta é que o proponente apresenta um determinado valor em sua solicitação de patrocínio, nem sempre acompanhado de um orçamento financeiro para o evento. De posse dessa solicitação, após as primeiras verificações quanto à habilitação do proponente junto à Chesf, o administrador do contrato realiza o cadastramento do projeto no sistema de incentivo cultural da Chesf via Ficha Técnica de Patrocínio (FTP) e o encaminha para o coordenador da CER, que, por sua vez, apresenta a FTP ao diretor-presidente da Chesf, senhor Dilton da Conti Oliveira. O presidente, nessa ocasião, aprecia a proposta e define quanto será concedido a título de patrocínio, sem que esteja evidenciado em qualquer processo analisado durante a auditoria, os critérios por ele adotados para acatar o valor solicitado, integral ou parcialmente, ou para rejeitá-lo. Não existem nos processos análises de custo/benefício nem motivação expressa para a definição dos valores, restringindo-se a autorização à aposição de um carimbo.

Atualmente, entretanto, a Chesf objetiva fazer constar dos processos de patrocínio as análises de custo/benefício, de modo a evidenciar esse critério na escolha do projeto ou entidade patrocinada. Para tal, a CER elaborou planilha de avaliação onde apresentará tal análise, conforme exposto no Anexo à CI-

CER-07/2011, datada de 9/2/2011. A previsão de implantação da planilha era para março/2011, mas o fato não foi efetivado até a data da auditoria, sendo, portanto, algo que ainda está sendo providenciado pela CER, não vindo a ser, dessa forma, objeto de qualquer proposta de encaminhamento.

b) Modelo de solicitação de patrocínios sem o detalhamento necessário.

Na sistemática aplicada em 2010 para a solicitação de patrocínio via escolha direta, conforme já exposto, o proponente estava livre para apresentar sua proposta da forma que quisesse, sendo algumas vezes necessário que o administrador do contrato buscasse mais informações por meio de emails junto aos proponentes. Com a futura aprovação da minuta de instrução normativa para patrocínios proposta, a sistemática será aprimorada, havendo possibilidades de regularização da falha aqui exposta. Também não são sempre apresentadas propostas analíticas dos custos envolvidos nos eventos patrocinados, conforme exige o art. 19 da Lei 8.313/1991, existindo por vezes meras relações sintéticas de valores a serem empregados (PAT 2010-1009).

c) Falta de discriminação nos contratos de patrocínio do crédito para a realização da despesa.

Não há nos contratos de patrocínio qualquer referência às fontes de recursos empregados, em desacordo com o inciso V do art. 55 da Lei 8.666/1993, que define que é cláusula necessária em todo contrato a que estabelece o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica.

d) Falta nos contratos de patrocínio de restrição à utilização de mão de obra escrava e de trabalho infantil.

Os contratos de patrocínio da Chesf não explicitam restrições quanto ao uso de mão de obra escrava e trabalho infantil, conforme define o art. 29 da IN Secom-PR-1/2009, observando o respectivo mandamento constitucional.

e) Falta nos contratos de previsão de sanções a serem aplicadas nos casos de inexecução total ou parcial dos seus objetos.

Nas cláusulas 10ª dos contratos analisados existem apenas de uma previsão de penalidade em caso de descumprimento das obrigações do contrato, relativa à potencial inabilitação a receber novos patrocínios pelo prazo de três anos em casos de descumprimento das obrigações contratuais, enquanto nada é mencionado quanto à possibilidade de instauração de ações, judiciais ou não, para a recuperação dos recursos que não tenham suas prestações de contas devidamente aprovadas. A explicitação dessas sanções está prevista no § 3º do art. 29 da IN Secom-PR-1/2009.

f) Falta de evidência nos contratos quanto à proibição da associação do evento patrocinado a autoridades ou servidores públicos, bem como a qualquer modalidade de veiculação eleitoral.

A IN-AS.01.004 e o modelo de contrato utilizados até o momento da auditoria para a concessão de patrocínios não mencionam proibições quanto a qualquer associação do objeto patrocinado a autoridades, servidores públicos ou eventuais candidatos a pleitos políticos, o que contraria o Princípio da Impessoalidade no que esse mandamento se relaciona à imputação dos atos administrativos à Administração, e não à pessoa do agente que o pratica, conforme o art. 37 caput da Constituição Federal/1988, além de afrontar o art. 73 da Lei 9.504/1973, que apresenta diversas condutas proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais, não especificando o período em que tais proibições devem ocorrer.

Os atuais contratos apresentam em sua Cláusula 4ª, item "i" a proibição da veiculação eleitoral com ênfase no período eleitoral, enquanto tal destaque temporal pode gerar dúvidas e até induzir o uso de patrocínio, fora de períodos definidos como eleitorais, para a promoção de futuros candidatos, o que também contraria os dispositivos legais aqui já expostos. A proibição à veiculação eleitoral independe de período, não sendo razoável enfatizar a proibição apenas no período eleitoral, o que motiva a proposta de encaminhamento de se dar ciência à CER quanto à afronta aos normativos acima apresentados.

g) O procedimento atual de escolha de projetos não garante a otimização da utilização dos recursos para fins de benefícios fiscais.

Pelo procedimento atual, no início de cada exercício, a área de financeira envia para a CER orçamento com os valores máximos a serem gastos com patrocínios para projetos incentivados e para projetos não incentivados.

Projetos incentivados, a exemplo daqueles regulados pela Lei Rouanet, permitem dedução dos valores a pagar a título de imposto de renda.

Dessa forma, conforme entrevista realizada com o senhor José Ivan Pereira Filho, Superintendente de Execução e Controle Econômico-Financeiro, a área financeira revisa periodicamente, ao longo do exercício, o limite a gastar com projetos incentivados, com base nas projeções atualizadas de resultados. A premissa utilizada ao informar esses limites é que não é recomendável gastar com projetos incentivados que não possam gerar benefícios fiscais.

A falha desse procedimento reside no risco de se gastar com projetos incentivados um valor abaixo daquele que permitiria à Chesf otimizar a obtenção de benefícios fiscais. Em 2010, por exemplo, percebeu-se na apuração dos resultados do exercício que a empresa poderia ter gasto mais com projetos incentivados. A questão é que, por mais eficiente e tempestiva que seja a troca de informações entre a área financeira e a área de patrocínios, realizada durante o exercício, sempre se corre o risco de se perder a oportunidade de maximizar a obtenção dos benefícios fiscais.

Por isso, a área financeira iniciou estudo para melhorar o procedimento atual. Um dos pontos cruciais dessa análise consiste na determinação dos critérios para a escolha dos projetos a patrocinar.

É razoável considerar que a escolha dos projetos deve se fundamentar na estratégia da Chesf para patrocínios e na demanda de propostas de candidatos a patrocínios. Se existirem propostas de projetos incentivados que estejam em linha com a estratégia da Chesf, não há porque limitar essas escolhas pela razão de que tais projetos não poderão gerar benefícios fiscais.

Além disso, em uma situação hipotética na qual a empresa tenha gasto com projetos incentivados valor superior àquele que permitiria dedução do imposto de renda a pagar, bastaria utilizar até o valor limite para que os benefícios fiscais possam ser auferidos. A parcela excedente não traria vantagens financeiras imediatas, mas estaria contribuindo para a consecução dos objetivos estratégicos da companhia.

3.6.2 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

Orçamento PAT 1180/2010 - Orçamento do Projeto Oficinas Culturais - Aria - 2011

Processo (Autos) PAT 1003/2010 - Carnaval Multicultural do Recife - 2010, contrato no valor de R$ 600.000,00, assinado em 11/2/2010. Objeto: Festa do Carnaval da cidade de Recife - PE. Patrocinado: Fundação de Apoio ao Desenvolvimento da Universidade Federal de Pernambuco - FADE.

Processo (Autos) PAT 1004/2010 - Processo Chesf de concessão de patrocínio para as festividades carnavalescas na cidade alta de Olinda-PE em 2010. Contrato assinado em 11/2/2010, no valor de R$ 400.000,00. Objeto: carnaval de Olinda 2010. Patrocinada: Oscip Diálogos

Processo (Autos) PAT 1004/2010 - Processo Chesf de concessão de patrocínio para as festividades carnavalescas na cidade alta de Olinda-PE em 2010. Contrato assinado em 11/2/2010, no valor de R$ 400.000,00. Objeto: carnaval de Olinda 2010. Patrocinada: Oscip Diálogos.

Processo (Autos) PAT 1009/2010 - Verão Chesf 2010. Contrato no valor de R$ 240.000,00, assinado em 18/2/2010. Objeto: Evento esportivo, cultural e recreativo realizado em arena própria na praia do Pina, Recife - PE. Patrocinado: Corazza Serviços Esportivos Ltda.

Processo (Autos) PAT 1025/2010 - 7ª Corrida da Pontes. Contrato no valor de R$ 40.000,00, assinado em 17/3/2010. Objeto: Competição esportiva de corrida infantil, caminhada, corrida especial e corrida geral, pelas pontes da cidade de Recife - PE. Patrocinado: JJS Eventos S/S Ltda.

Processo (Autos) PAT 1030/2010 - Tributo a Luiz Gonzaga - Ivan Ferraz - Baião de Dois. Contrato no valor de R$ 20.000,00 (inicio em 20/5/2010; término em 9/7/2010). Objeto: Realização de show do compositor e cantor Ivan Ferraz. Patrocinado: Pedro de Lima Castro.

Processo (Autos) PAT 1038/2010 - Projeto Orquestra de Câmara e Coro Novos Talentos. Contrato no valor de R$ 45.000,00 (período 26/4/2010 a 25/2/2011). Objeto: Ação formadora em musicalidade, publico alvo: crianças e adolescentes de 8 a 17 anos, em Petrolina - PE. Patrocinado: Centro de Atividades Nilo Coelho.

Processo (Autos) PAT 1049/2010 - II Festival Vituosi de Gravatá. Contrato no valor de R$ 40.000,00 (período de 13 a 18/7/2010). Objetivo: Concertos de música clássica. Patrocinado: Virtuosi Sociedade Artística Ltda.

Processo (Autos) PAT 1053/2010 - II Festival de Choro Jazz Jericoacoara. Contrato no valor de R$100.000,00, assinado em 17/6/2010. Objeto: Festival realizado na praça central de Jericoacoara - CE, oferecendo ao público panorama do choro e do jazz nacional e internacional. Patrocinado: Capucho Produções Ltda.

Processo (Autos) PAT 1084/2010 - Mostra Internacional de Música de Olinda - Mimo. Contrato no valor de R$ 100.000,00, assinado em 10/8/2010. Objeto: Mimo 2010. Patrocinado: Lu Araújo Produções Artísticas Ltda.

Processo (Autos) PAT 1087/2010 - Festa do Padroeiro São Domingos. Contrato no valor de R$ 70.000,00, assinado em 26/7/2010.Objeto: Shows em seis dias no distrito de São Domingos, município de Brejo da Madre de Deus - PE. Patrocinado: Sociedade Cultural Pernambuco na Estrada.

Processo (Autos) PAT 1092/2010 - Campeonato Brasileiro de Voleibol Master. Contrato no valor de R$ 50.000,00, assinado em 30/8/2010. Objeto: Campeonato Brasileiro de Voleibol Master, de 3 a 7/9/2010, realizado no Colégio Boa Viagem - Recife - PE. Patrocinado: Corazza Serviços Esportivos Ltda.

Processo (Autos) PAT 1104/2010 - XI EDAO - Encontro para Debates de Assuntos de Operação. Contrato no valor de R$ 25.000,00, assinado em 19/10/2010. Objeto: Encontro para Debates de Assuntos de Operação. Patrocinado: Comitê Nacional Brasileiro de Produção e Transmissão de Energia Elétrica - Cigré Brasil.

Processo (Autos) PAT 1109/2010 - Projeto Tocando Pífanos. Contrato no valor de R$ 148.065,00, assinado em 15/10/2010. Objeto; Encontro Tocando Pífanos, shows, palestras, oficinas, exibição de vídeos e lançamento de livros - Olinda -PE, de 25 a 27/11/2010. Patrocinado: Página 21 Comunicação Ltda.

Processo (Autos) PAT 1115/2010 - Aniversário de 15 anos do Município de Jatobá. Contrato no valor de R$ 30.000,00, assinado em 21/9/2010. Objeto: Festa com shows no dia 28/9/2010. Patrocinada: Sociedade Cultural Pernambuco na Estrada.

Processo (Autos) PAT 1131/2010 - VI Fliporto - Festa Literária Internacional de Pernambuco. Contrato no valor de R$ 250.000,00 (Período: 12 a 15/11/2010). Objeto: Festival Literário. Patrocinado: ARC - Editora e Produções Culturais Ltda.

Processo (Autos) PAT 1171/2010 - DVD de Paulinho Leite - Floresta de Xaxados. Contrato no valor de R$ 35.000,00, assinado em 3/12/2010. Objeto: Confecção de 3.000 DVDs. Patrocinado: Cavalcanti e Menezes Serviços Ltda.

3.6.3 - Causas da ocorrência do achado:

Falta de adoção de medidas para garantir o cumprimento dos contratos.

Falta de evidências de realização dos pagamentos dos patrocínios nos autos dos processos.

Falta de evidência nos contratos de proibição de trabalho escravo e infantil.

3.6.4 - Efeitos/Conseqüências do achado:

Dificuldade de fiscalização dos pagamentos efetuados, uma vez que os respectivos comprovantes não constam dos autos dos processos. (efeito potencial)

Uso indevido de trabalho infantil na execução dos eventos patrocinados, inclusive com o agravante de poder ser evento noturno, fato comum nos patrocínios de festividades. (efeito potencial)

3.6.5 - Critérios:

Acórdão 3426/2010, item 9.3.1, Tribunal de Contas da União, Plenário

Constituição Federal, art. 37, § 1º

Instrução Normativa 1/2009, Secretaria de Comunicação da Presidência da República (Secom), art. 29, § 3º; art. 29, caput

Lei 8666/1993, art. 55, inciso V; art. 70, caput

Lei 9504/1997, art. 73

3.6.6 - Evidências:

PAT 2010-1009 - PAT 1009/2010 - Verão Chesf 2010. Contrato no valor de R$ 240.000,00, assinado em 18/2/2010. Objeto: Evento esportivo, cultural e recreativo realizado em arena própria na praia do Pina, Recife - PE. Patrocinado: Corazza Serviços Esportivos Ltda., folhas 1/53.

PAT 2010-1030 - PAT 1030/2010 - Tributo a Luiz Gonzaga - Ivan Ferraz - Baião de Dois. Contrato no valor de R$ 20.000,00 (inicio em 20/5/2010; término em 9/7/2010). Objeto: Realização de show do compositor e cantor Ivan Ferraz. Patrocinado: Pedro de Lima Castro., folhas 1/46.

PAT 2010-1025 - PAT 1025/2010 - 7ª Corrida das Pontes do Recife. Valor solicitado: R$ 82.500,00. Contrato efetivado no valor de R$ 40.000, assinado em 17/3/2010. Objeto: Corrida pelas ruas da cidade do Recife.Patrocinado: JJS Eventos S/S Ltda., folhas 1/65.

PAT 2010-1087 - PAT 1087/2010 - Festa do Padroeiro São Domingos. Contrato efetivado no valor de R$ 70.000,00, assinado em 26/7/2010. Objeto: Festa do padroeiro do distrito de São Domingos, no Brejo da Madre de Deus - PE. Patrocinado: Sociedade Cultural Pernambuco na Estrada., folhas 1/61.

PAT 2010-1084 - PAT 1084/2010 - Mostra Internacional de Música de Olinda - Mimo. Contrato no valor de R$ 100.000,00, assinado em 10/8/2010. Objeto: Mimo 2010. Patrocinado: Lu Araújo Produções Artísticas Ltda. Email com informações adicionais., folhas 1/126.

PAT 2010-1004 continuação - Processo Chesf nº PAT 1004/2010 - Processo de concessão de patrocínio para as festividades carnavalescas na cidade alta de Olinda-PE em 2010. Contrato assinado em 11/2/2010, no valor de R$ 400.000,00. Objeto: carnaval de Olinda 2010. Patrocinada: Oscip Diálogos. Evidência de necessidade de informações complementares (fl. 61 do PAT)., folhas 1/170.

PAT 2010-1009 - PAT 1009/2010 - Verão Chesf 2010. Contrato no valor de R$ 240.000,00, assinado em 18/2/2010. Objeto: Evento esportivo, cultural e recreativo realizado em arena própria na praia do Pina, Recife - PE. Patrocinado: Corazza Serviços Esportivos Ltda. (Vide orçamento sintético), folhas 1/53.

CE-PR-084/2011 - Providências adotadas pela Chesf em atendimento ao Acórdão 3426/2010-TCU-Plenário - Correspondência Interna CI-CER-07/2011, de 9.2.2011, referente a providências relacionadas ao Acórdão 3426/2010-TCU-Plenário., folhas 1/40.

3.6.7 - Conclusão da equipe:

Pelo exposto e pela detecção de oito falhas em procedimentos relacionados à concessão de patrocínios, resta evidenciado que os processos de patrocínio da Chesf são efetuados sem a observância de normativos vigentes e da política interna da empresa.

Tais falhas, entretanto, por serem de menores gravidades, ou por já estarem sendo avaliadas com vistas às suas respectivas correções, como demonstrado na "situação encontrada", não chegam a constituir um achado de auditoria com peso suficiente para a proposição de adoção de medidas mais severas por parte do Tribunal, motivo que enseja a proposta de que seja dada ciência de sete falhas à empresa e de que seja feita recomendação quanto à continuidade dos estudos com vistas ao aperfeiçoamento do procedimento de escolha de projetos de patrocínios no que se refere à otimização da utilização dos recursos para fins de benefícios fiscais.

3.6.8 - Proposta de encaminhamento:

Dar ciência à Companhia Hidro Elétrica do São Francisco (Chesf) sobre as seguintes impropriedades:

- Falta de apresentação, quando da solicitação de patrocínio via escolha direta, das propostas analíticas dos custos envolvidos nos eventos patrocinados, conforme verificado nos processos PAT 1084/2010 e PAT 1009/2010, o que afronta o art. 19 da Lei 8.313/1991;

- Falta de discriminação nos contratos de patrocínio do crédito para a realização da despesa, o que afronta o inciso V do art. 55 da Lei 8.666/1993;

- Falta nos contratos de patrocínio de restrição à utilização de mão de obra escrava e de trabalho infantil, o que afronta o caput do art. 29 da IN Secom-PR-1/2009;

- Falta nos contratos de patrocínio de previsão de sanções a serem aplicadas nos casos de inexecução total ou parcial dos seus objetos, o que afronta o § 3º do art. 29 da IN Secom-PR-1/2009;

- Falta de evidência nos contratos de patrocínio quanto à proibição da associação do evento patrocinado a autoridades ou servidores públicos, bem como a qualquer modalidade de veiculação eleitoral, o que afronta o Princípio da Impessoalidade, conforme o art. 37 caput da Constituição Federal/1988, e o art. 73 da Lei 9.504/1973

Recomendar à Companhia Hidro Elétrica do São Francisco (Chesf) que providencie:

- a continuidade dos estudos com vistas ao aperfeiçoamento do procedimento de escolha de projetos de patrocínios incentivados ou não, no que se refere à otimização da utilização dos recursos para fins de benefícios fiscais.

3.7 - Não há publicação no Diário Oficial da União (DOU) dos contratos de patrocínio definidos por escolha direta.

3.7.1 - Situação encontrada:

Não foram encontrados nos processos de patrocínio por escolha direta qualquer publicação no Diário Oficial da União (DOU) dos contratos administrativos firmados entre a Chesf e as entidades patrocinadas, o que contraria o princípio constitucional da publicidade e exigência explícita da Lei 8.666/1993. Quanto aos projetos via Lei Rouanet, as publicações estão sendo corretamente feitas pelo Ministério da Cultura.

Ao tratar da questão com o senhor Fernando Antônio de Souza Ribeiro, assessor da CER, foi alegado à equipe de auditoria que a ausência de divulgação dos patrocínios por escolha direta no DOU se devia ao fato de que a Chesf seguiria os mandamentos da Lei 8.313/1991 quanto aos contratos de patrocínio e, dessa forma, não realizavam as publicações porque elas não seriam exigidas pela referida lei, que trata do Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac).

Entretanto, a Lei 8.313/1991, também conhecida como Lei Rouanet, trata de projetos culturais como um todo, sendo eles o gênero das possíveis ações incluídas no Pronac, enquanto os patrocínios consistem na espécie daquele gênero. Assim sendo, entende-se que a Chesf deveria promover a publicidade dos seus contratos de patrocínio, em observância ao § 6° do art.19 da Lei Rouanet, que determina: "§ 6° A aprovação somente terá eficácia após publicação de ato oficial contendo o título do projeto aprovado e a instituição por ele responsável, o valor autorizado para obtenção de doação ou patrocínio e o prazo de validade da autorização." Dessa forma, portanto, não encontra guarida na legislação a atual falta de publicação dos contratos de patrocínio.

Ressalta-se que, em caso de aprovação da minuta para a nova Instrução Normativa que se encontra em desenvolvimento na Chesf (evidência MINUTA itens 4.2.3 e 4.2.5), os procedimentos propostos preveem que o órgão de compras e contratações da Chesf providenciará a publicação de extrato da inexigibilidade de licitação, bem como solicitará à CER a publicação do extrato do contrato de patrocínios, ambos no DOU.

Por outro lado, não se pode falar de total falta de publicidade por conta da Chesf nos seus patrocínios, uma vez que o website da empresa está sendo atualizado com as pertinentes informações dos patrocínios atualmente realizados, o que atende ao Acórdão 3.426/2010-TCU-Plenário.

3.7.2 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

Processo (Autos) PAT 1003/2010 - Carnaval Multicultural do Recife - 2010, contrato no valor de R$ 600.000,00, assinado em 11/2/2010. Objeto: Festa do Carnaval da cidade de Recife - PE. Patrocinado: Fundação de Apoio ao Desenvolvimento da Universidade Federal de Pernambuco - FADE.

Processo (Autos) PAT 1009/2010 - Verão Chesf 2010. Contrato no valor de R$ 240.000,00, assinado em 18/2/2010. Objeto: Evento esportivo, cultural e recreativo realizado em arena própria na praia do Pina, Recife - PE. Patrocinado: Corazza Serviços Esportivos Ltda.

Processo (Autos) PAT 1025/2010 - 7ª Corrida da Pontes. Contrato no valor de R$ 40.000,00, assinado em 17/3/2010. Objeto: Competição esportiva de corrida infantil, caminhada, corrida especial e corrida geral, pelas pontes da cidade de Recife - PE. Patrocinado: JJS Eventos S/S Ltda.

Processo (Autos) PAT 1030/2010 - Tributo a Luiz Gonzaga - Ivan Ferraz - Baião de Dois. Contrato no valor de R$ 20.000,00 (inicio em 20/5/2010; término em 9/7/2010). Objeto: Realização de show do compositor e cantor Ivan Ferraz. Patrocinado: Pedro de Lima Castro.

Processo (Autos) PAT 1087/2010 - Festa do Padroeiro São Domingos. Contrato no valor de R$ 70.000,00, assinado em 26/7/2010.Objeto: Shows em seis dias no distrito de São Domingos, município de Brejo da Madre de Deus - PE. Patrocinado: Sociedade Cultural Pernambuco na Estrada.

Processo (Autos) PAT 1109/2010 - Projeto Tocando Pífanos. Contrato no valor de R$ 148.065,00, assinado em 15/10/2010. Objeto; Encontro Tocando Pífanos, shows, palestras, oficinas, exibição de

vídeos e lançamento de livros - Olinda -PE, de 25 a 27/11/2010. Patrocinado: Página 21 Comunicação Ltda.

Processo (Autos) PAT 1115/2010 - Aniversário de 15 anos do Município de Jatobá. Contrato no valor de R$ 30.000,00, assinado em 21/9/2010. Objeto: Festa com shows no dia 28/9/2010. Patrocinada: Sociedade Cultural Pernambuco na Estrada.

Processo (Autos) PAT 1171/2010 - DVD de Paulinho Leite - Floresta de Xaxados. Contrato no valor de R$ 35.000,00, assinado em 3/12/2010. Objeto: Confecção de 3.000 DVDs. Patrocinado: Cavalcanti e Menezes Serviços Ltda.

3.7.3 - Causas da ocorrência do achado:

Inobservância de preceito legal.

3.7.4 - Efeitos/Conseqüências do achado:

Risco de prejuízos em virtude da ausência de fiscalização (efeito potencial)

Falta de publicidade de atos e contratos administrativos. (efeito real) - O princípio da publicidade dos atos e contratos administrativos, que envolve a divulgação oficial do ato para conhecimento público, além de assegurar os seus efeitos externos, possibilita os respectivos conhecimento e o controle, tanto pelos interessados diretos, como pelo povo em geral.

3.7.5 - Critérios:

Acórdão 3426/2010, item 9.3.2, Tribunal de Contas da União, Plenário

Constituição Federal, art. 37, § 1º; art. 37, caput

Lei 8313/1991, art. 19, § 6º

Lei 8666/1993, art. 61, § Único

3.7.6 - Evidências:

PAT 2010-1003 - Ausência de publicações dos contratos no Diário Oficial da União (DOU) nos processos analisados., folhas 1/78.

Minuta da nova IN de Concessão de Patrocínios - Minuta da Futura Instrução Normativa para a área de patrocínios da Chesf. Ainda não aprovada., folhas 1/19.

3.7.7 - Conclusão da equipe:

Efetivamente não foram encontrados nos processos de patrocínio por escolha direta qualquer publicação no Diário Oficial da União (DOU) dos contratos administrativos firmados entre a Chesf e as entidades patrocinadas, mas o princípio da publicidade não foi totalmente infringido porque a Chesf tem divulgado em seu website todas as informações dos patrocínios atualmente realizados, o que atende ao Acórdão 3.426/2010-TCU-Plenário.

Dessa forma, por já ser feita a publicidade dos atos, cabendo apenas o seu aperfeiçoamento com o cumprimento do disposto nas leis 8.666/1993 e 8.313/1991 quanto à divulgação no DOU, será apresentada proposta de que seja dada à empresa ciência quanto à falta atual, para que ela providencie a sua regularização nos próximos processos de patrocínio.

3.7.8 - Proposta de encaminhamento:

Dar ciência à Companhia Hidro Elétrica do São Francisco (Chesf) sobre a seguinte impropriedade:

Falta de publicação no Diário Oficial da União (DOU) dos contratos administrativos firmados entre a Chesf e as entidades patrocinadas, o que afronta o Princípio da Publicidade explicitado no caput do artigo 37 da Constituição Federal de 1988, o § 6° do art.19 da Lei 8.313/1991 e ainda o § Único do art. 61 da Lei 8.666/1993.

3.8 - Análises de prestações de contas do contrato de patrocínio não foram realizadas de acordo com as cláusulas contratuais e normativos aplicáveis.

3.8.1 - Situação encontrada:

A constatação de que análises de prestações de contas do contrato de patrocínio não foram realizadas de acordo com as cláusulas contratuais e normativos aplicáveis resulta da existência de duas falhas, ou inconsistências, objetivas na operacionalização dos procedimentos de concessões de patrocínios pela empresa, abaixo descritas.

a) Prestação de contas enviada por patrocinado sem detalhamento necessário:

A prestação de contas enviada pelo patrocinado consiste, como no processo PAT 1030/2010, de um conjunto de notas fiscais e recibos. Não é registrado pelo patrocinado, em sua prestação de contas, o cotejamento entre as despesas previstas no orçamento constante plano de trabalho de sua proposta e as despesas efetivamente realizadas.

b) Falta de evidência de apresentação à Chesf, pelos beneficiários de patrocínios, de estudo de arte final do material gráfico contendo a marca da Chesf antes da produção:

Nos processos PAT 1030/2010 e PAT 1084/2010 não foram encontrados os estudos de arte final do material gráfico com a marca da Chesf nem registro nos autos dessa ausência, o que denota falha no processo de análise de prestação de contas.

3.8.2 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

Ato normativo IN-AS.05.004/2004 - Instrução Normativa da Chesf que estabelece critérios, procedimentos e competências para a concessão, pela Chesf, de patrocínios.

Versão: 2ª Edição, de 15/1/2007.

Processo (Autos) PAT 1030/2010 - Tributo a Luiz Gonzaga - Ivan Ferraz - Baião de Dois. Contrato no valor de R$ 20.000,00 (inicio em 20/5/2010; término em 9/7/2010). Objeto: Realização de show do compositor e cantor Ivan Ferraz. Patrocinado: Pedro de Lima Castro.

3.8.3 - Causas da ocorrência do achado:

Deficiências de controles

3.8.4 - Efeitos/Conseqüências do achado:

Risco de prejuízos em virtude de atraso ou ausência de análise da prestação de contas (efeito potencial)

3.8.5 - Critérios:

Instrução Normativa, IN-AS.05.004 - Anexo III - Modelo de Contrato - Cláusula 4ª, alínea "f". - Companhia Hidro Elétrica do São Francisco

Instrução Normativa, IN-AS.05.004, Item 4.1.5.12 - Companhia Hidro Elétrica do São Francisco

3.8.6 - Evidências:

PAT 2010-1030 - PAT 1030/2010 - Tributo a Luiz Gonzaga - Ivan Ferraz - Baião de Dois. Contrato no valor de R$ 20.000,00 (inicio em 20/5/2010; término em 9/7/2010). Objeto: Realização de show do compositor e cantor Ivan Ferraz. Patrocinado: Pedro de Lima Castro., folhas 1/46.

PAT 2010-1084 - PAT 1084/2010 - Mostra Internacional de Música de Olinda - Mimo. Contrato no valor de R$ 100.000,00, assinado em 10/8/2010. Objeto: Mimo 2010. Patrocinado: Lu Araújo Produções Artísticas Ltda., folhas 1/126.

3.8.7 - Conclusão da equipe:

Prestações de contas de contratos de patrocínio não foram realizadas de acordo com as cláusulas contratuais e normativos aplicáveis.

Tal conclusão ocorre em virtude de:

a) Prestações de contas enviadas por patrocinado sem detalhamento necessário;

b) Falta de evidência de apresentação à Chesf, pelos beneficiários de patrocínios, de estudo de arte final do material gráfico contendo a marca da Chesf antes da produção.

Dessa forma, recomenda-se à Chesf que elabore procedimento formal que defina de forma clara o detalhamento dos documentos a enviar quando da prestação de contas, incluindo o cotejamento entre as despesas previstas no orçamento constante da proposta e as despesas efetivamente realizadas.

Além disso, deve-se dar ciência à Chesf que não foram encontrados, no processo PAT 1030/2010, os estudos de arte final do material gráfico com a marca da Chesf (infringindo a Cláusula 4ª, alínea "f" do Anexo III - Modelo de Contrato da IN-AS.05.004) nem registro nos autos dessa ausência, o que denota falha no processo de análise de prestação de contas.

3.8.8 - Proposta de encaminhamento:

Dar ciência à Companhia Hidro Elétrica do São Francisco (Chesf) sobre a seguinte impropriedade:

Falta de estudos de arte final do material gráfico com a marca da Chesf no processo PAT 1030/2010, infringindo a Cláusula 4ª, alínea "f" do Anexo III - Modelo de Contrato da IN-AS.05.004.

Recomendar à Companhia Hidro Elétrica do São Francisco (Chesf) que providencie a elaboração de procedimento formal, para projetos de patrocínio, que defina de forma clara o detalhamento dos documentos a enviar quando da prestação de contas, incluindo o cotejamento entre as despesas previstas no orçamento constante da proposta e as despesas efetivamente realizadas.

3.9 - Não existem procedimentos formais para recuperação de recursos quando da falta/insuficiência de prestação de contas e quando não há a realização do evento patrocinado.

3.9.1 - Situação encontrada:

Não existem procedimentos formais para recuperação de recursos quando da falta/insuficiência de prestação de contas e quando não há a realização do evento patrocinado.

Dessa forma, a ação de buscar a recuperação dos recursos depende exclusivamente da iniciativa do coordenador da área de patrocínios ou do administrador do contrato.

Além disso, não há definição de prazos para tais iniciativas. As decisões sobre tomar medidas ou não para recuperar os recursos são feitas caso a caso, a critério dos profissionais da CER, no momento que for julgado como oportuno.

3.9.2 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

Ato normativo IN-AS.05.004/2004 - Instrução Normativa da Chesf que estabelece critérios, procedimentos e competências para a concessão, pela Chesf, de patrocínios.

Versão: 2ª Edição, de 15/1/2007.

3.9.3 - Causas da ocorrência do achado:

Deficiências de controles

3.9.4 - Efeitos/Conseqüências do achado:

Risco de prejuízo por falta de medidas para a recuperação de recursos. (efeito potencial)

3.9.5 - Critérios:

Constituição Federal, art. 37, caput

3.9.6 - Evidências:

IN-AS0.05.004 - Concessão de Patrocínios - IN-AS.05.004/2004 - Instrução Normativa da Chesf que estabelece critérios, procedimentos e competências para a concessão, pela Chesf, de patrocínios. Versão: 2ª Edição, de 15/1/2007 (item 4.1.5.14), folhas 1/12.

3.9.7 - Conclusão da equipe:

O item 4.1.5.14 da IN-AS.05.004 estatui o seguinte sobre medidas a serem adotadas quando da falta/insuficiência de prestação de contas e quando não há a realização do evento patrocinado: a Coordenadoria Especial de Ações Institucionais – CER adotará as providências pertinentes, nos casos de inexecução total ou parcial dos contratos.

Como pode ser constatado, a Instrução Normativa não detalha quais medidas devem ser tomadas, por quais responsáveis, e em que prazo.

Por isso, recomenda-se incluir na nova Instrução Normativa, que se encontra em fase de preparação/aprovação, descrição detalhada dos procedimentos a serem executados nesses casos, incluindo responsáveis pelas medidas e prazos para a sua adoção.

3.9.8 - Proposta de encaminhamento:

Recomendar à Companhia Hidro Elétrica do São Francisco (Chesf) que providencie a inclusão na nova Instrução Normativa sobre concessão de patrocínios, que se encontra em fase de preparação/aprovação, descrição detalhada dos procedimentos a serem executados quando da falta/insuficiência de prestação de contas e quando não há a realização do evento patrocinado, incluindo responsáveis pelas medidas e prazos para a sua adoção.

3.10 - Os pagamentos referentes a patrocínios foram efetuados em desacordo com normativos vigentes.

3.10.1 - Situação encontrada:

A constatação de que os pagamentos referentes a patrocínios foram efetuados em desacordo com normativos vigentes resulta da existência de falhas, ou inconsistências, objetivas na operacionalização dos procedimentos de concessões de patrocínios pela empresa, abaixo descritas.

a) Falta de registros de pagamento:

Não há registros dos pagamentos realizados pela Chesf aos patrocinados nos processos administrativos (por exemplo, PAT 1084/2010).

Os gestores da Chesf alegaram que as informações sobre esses pagamentos ficam apenas registradas, eletronicamente, no sistema financeiro da instituição.

b) Não há exigência de que os pagamentos dos patrocinados a terceiros (prestadores de serviços ou fornecedores de produtos) sejam realizados com cheques ou ordem bancária:

O procedimento atual não permite verificar o destino dos recursos financeiros depositados na conta bancária dos patrocinados, uma vez que, em muitos casos, são realizados saques no caixa do banco para posterior pagamento em espécie a terceiros.

Caso os pagamentos aos terceiros passem a ser realizados somente com cheques ou ordem bancária será possível, a partir dos extratos bancários da conta bancária específica (já exigida conforme Instrução Normativa, IN-AS.05.004 - Anexo III -Modelo de Contrato - Cláusula 4ª, alínea "d"), o controle do destino dos recursos quando das análises das prestações de contas.

3.10.2 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

Processo (Autos) PAT 1084/2010 - Mostra Internacional de Música de Olinda - Mimo. Contrato no valor de R$ 100.000,00, assinado em 10/8/2010. Objeto: Mimo 2010. Patrocinado: Lu Araújo Produções Artísticas Ltda.

3.10.3 - Causas da ocorrência do achado:

Deficiências de controles

3.10.4 - Efeitos/Conseqüências do achado:

Realização de pagamentos a terceiros sem comprovação no extrato bancário da conta corrente específica do patrocinado. (efeito potencial)

Processos administrativos sem registros dos pagamentos realizados pela Chesf aos patrocinados. (efeito real)

3.10.5 - Critérios:

Constituição Federal, art. 37, caput

Instrução Normativa 1/1997, Secretaria do Tesouro Nacional, art. 20, caput

Instrução Normativa, IN-AS.05.004 - Anexo III - Modelo de Contrato - Cláusula 4ª, alínea "d". - Companhia Hidro Elétrica do São Francisco

3.10.6 - Evidências:

PAT 2010-1084 - PAT 1084/2010 - Mostra Internacional de Música de Olinda - Mimo. Contrato no valor de R$ 100.000,00, assinado em 10/8/2010. Objeto: Mimo 2010. Patrocinado: Lu Araújo Produções Artísticas Ltda., folhas 1/126.

3.10.7 - Conclusão da equipe:

Com o objetivo de dar maior transparência ao processo de patrocínio, recomenda-se que sejam incluídas nos autos dos processos físicos, cópias dos registros de pagamentos realizados pela Chesf aos beneficiários de patrocínios.

Além disso, recomenda-se ainda que Chesf passe a exigir dos beneficiários de patrocínios que seus pagamentos a terceiros sejam realizados com cheques ou por ordem bancária.

3.10.8 - Proposta de encaminhamento:

Recomendar à Companhia Hidro Elétrica do São Francisco (Chesf) que:

- sejam incluídas nos autos dos processos físicos de patrocínio, cópias dos registros de pagamentos realizados pela Chesf aos beneficiários, com o objetivo de dar maior transparência ao processo;

- passe a incluir em contratos de concessão de patrocínios exigência para que os beneficiários realizem os seus pagamentos a terceiros com cheques ou por ordem bancária, de forma a identificar o credor da despesa.

3.11 - Não há avaliação dos patrocínios realizados quanto a eficiência e racionalidade dos recursos aplicados e quanto a resultados alcançados.

3.11.1 - Situação encontrada:

Nos processos analisados não constam evidências de que, após o encerramento, os projetos de patrocínio foram avaliados quanto à eficiência e racionalidade dos recursos aplicados, assim como aos resultados alcançados.

Não há também na Instrução Normativa IN-AS.05.004/2004 qualquer referência à necessidade de realizar análise dos resultados dos projetos de patrocínio.

Os gestores da Chesf afirmaram, durante os trabalhos desta Auditoria, que existe intenção de, em data ainda não definida, realizar avaliação anual do impacto de todas as ações de patrocínio da Chesf.

3.11.2 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

Ato normativo IN-AS.05.004/2004 - Instrução Normativa da Chesf que estabelece critérios, procedimentos e competências para a concessão, pela Chesf, de patrocínios.

Versão: 2ª Edição, de 15/1/2007.

Processo (Autos) PAT 1003/2010 - Carnaval Multicultural do Recife - 2010, contrato no valor de R$ 600.000,00, assinado em 11/2/2010. Objeto: Festa do Carnaval da cidade de Recife - PE. Patrocinado: Fundação de Apoio ao Desenvolvimento da Universidade Federal de Pernambuco - FADE.

Processo (Autos) PAT 1004/2010 - Processo Chesf de concessão de patrocínio para as festividades carnavalescas na cidade alta de Olinda-PE em 2010. Contrato assinado em 11/2/2010, no valor de R$ 400.000,00. Objeto: carnaval de Olinda 2010. Patrocinada: Oscip Diálogos.

Processo (Autos) PAT 1009/2010 - Verão Chesf 2010. Contrato no valor de R$ 240.000,00, assinado em 18/2/2010. Objeto: Evento esportivo, cultural e recreativo realizado em arena própria na praia do Pina, Recife - PE. Patrocinado: Corazza Serviços Esportivos Ltda.

3.11.3 - Causas da ocorrência do achado:

Deficiências de controles

3.11.4 - Efeitos/Conseqüências do achado:

Contratações que não oferecem resultados positivos para a empresa. (efeito potencial)

3.11.5 - Critérios:

Acórdão 2224/2005, item 9.2, TCU, 2ª Câmara

Constituição Federal, art. 37, caput

3.11.6 - Evidências:

PAT 2010-1004 - Processo Chesf nº PAT 1004/2010 - Processo de concessão de patrocínio para as festividades carnavalescas na cidade alta de Olinda-PE em 2010. Contrato assinado em 11/2/2010, no valor de R$ 400.000,00. Objeto: carnaval de Olinda 2010. Patrocinada: Oscip Diálogos., folhas 1/133.

PAT 2010-1003 - PAT 1003/2010 - Carnaval Multicultural do Recife - 2010, contrato no valor de R$ 600.000,00, assinado em 11/2/2010. Objeto: Festa do Carnaval da cidade de Recife - PE. Patrocinado: Fundação de Apoio ao Desenvolvimento da Universidade Federal de Pernambuco - FADE, folhas 1/78.

PAT 2010-1009 - PAT 1009/2010 - Verão Chesf 2010. Contrato no valor de R$ 240.000,00, assinado em 18/2/2010. Objeto: Evento esportivo, cultural e recreativo realizado em arena própria na praia do Pina, Recife - PE. Patrocinado: Corazza Serviços Esportivos Ltda., folhas 1/53.

3.11.7 - Conclusão da equipe:

Pelo exposto, conclui-se que seria recomendável à Chesf passar a avaliar o retorno obtido pela Companhia em relação aos patrocínios concedidos.

3.11.8 - Proposta de encaminhamento:

Recomendar à Companhia Hidro Elétrica do São Francisco (Chesf) que verifique o retorno obtido pela Companhia por meio da avaliação global de sua política de patrocínio mediante pesquisas quantitativas que ponderem o retorno e a aceitação do público em relação aos patrocínios concedidos.

3.12 - Não há procedimentos para verificação de compatibilidade dos preços praticados com os de mercado.

3.12.1 - Situação encontrada:

Não existe, na instrução normativa sobre patrocínios da Chesf, IN-AS.05.004/2004, a previsão de realização de verificação de compatibilidade dos preços praticados pelos patrocinados com os preços praticados pelo mercado.

Tal falha é confirmada quando da análise dos processos administrativos de concessão de patrocínios. Como pode ser verificado no Processo Chesf nº PAT 1004/2010 (Processo de concessão de patrocínio para as festividades carnavalescas na cidade alta de Olinda-PE em 2010), não são realizadas verificações da compatibilidade dos preços apresentados com os de mercado.

Essa lacuna em seus procedimentos expõe a empresa ao risco de selecionar projetos de patrocínios com preços de serviços e produtos fora dos padrões de mercado.

3.12.2 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

Ato normativo IN-AS.05.004/2004 - Instrução Normativa da Chesf que estabelece critérios, procedimentos e competências para a concessão, pela Chesf, de patrocínios.

Versão: 2ª Edição, de 15/1/2007.

3.12.3 - Causas da ocorrência do achado:

Inexistência de gestão de riscos.

3.12.4 - Efeitos/Conseqüências do achado:

Risco de ocorrência de concessões de patrocínio para produtos/serviços com preços acima dos praticados no mercado. (efeito potencial)

3.12.5 - Critérios:

Lei 8666/1993, art. 15, inciso V; art. 26, § Único, inciso III

3.12.6 - Evidências:

IN-AS0.05.004 - Concessão de Patrocínios - IN-AS.05.004/2004 - Instrução Normativa da Chesf que estabelece critérios, procedimentos e competências para a concessão, pela Chesf, de patrocínios. Versão: 2ª Edição, de 15/1/2007, folhas 1/12.

PAT 2010-1004 - Processo Chesf nº PAT 1004/2010 - Processo de concessão de patrocínio para as festividades carnavalescas na cidade alta de Olinda-PE em 2010. Contrato assinado em 11/2/2010, no valor de R$ 400.000,00. Objeto: carnaval de Olinda 2010. Patrocinada: Oscip Diálogos, folhas 1/133.

3.12.7 - Conclusão da equipe:

Pelo exposto, entende-se que Chesf, quando da assinatura de contratos de patrocínios, não tem observado os procedimentos de verificação da compatibilidade dos preços previstos com os de mercado.

3.12.8 - Proposta de encaminhamento:

Dar ciência à Companhia Hidro Elétrica do São Francisco (Chesf) sobre a seguinte impropriedade:

- Assinatura de contratos de patrocínios sem a observação dos procedimentos de verificação da compatibilidade dos preços previstos com os de mercado, conforme verificado no processo PAT 1004/2010, em afronta ao previsto na Lei 8.666/1993, art. 15, inciso V e art. 26, § Único, inciso III.

4 - CONCLUSÃO

As seguintes constatações foram identificadas neste trabalho:

Questões 1 e 10	Não há avaliação dos patrocínios realizados quanto a eficiência e racionalidade dos recursos aplicados e quanto a resultados alcançados. (item 3.11)
Questões 1 e 6	O Ambiente de Controle da Chesf não permite aferir a aderência da aplicação de recursos e concessão de patrocínios ao conjunto de normativos vigente. (item 3.1) As concessões de patrocínio são efetuadas sem observância de normativos vigentes e da política interna. (item 3.6)
Questão 2	A Avaliação de Riscos da Chesf não permite aferir a aderência da aplicação de recursos e concessão de patrocínios ao conjunto de normativos vigente. (item 3.2)
Questões 2 e 11	Não há procedimentos para verificação de compatibilidade dos preços

	praticados com os de mercado. (item 3.12)
Questão 3	As Atividades de Controle da Chesf não permitem aferir a aderência da aplicação de recursos e concessão de patrocínios ao conjunto de normativos vigente. (item 3.3)
Questões 3 e 9	Os pagamentos referentes a patrocínios foram efetuados em desacordo com normativos vigentes. (item 3.10)
Questão 4	A Informação e a Comunicação da Chesf não permitem aferir a aderência da aplicação de recursos e concessão de patrocínios ao conjunto de normativos vigente. (item 3.4)
Questões 4 e 7	Não há publicação no Diário Oficial da União (DOU) dos contratos de patrocínio definidos por escolha direta. (item 3.7)
Questão 5	O Monitoramento da Chesf não permite aferir a aderência da aplicação de recursos e concessão de patrocínios ao conjunto de normativos vigente. (item 3.5)
Questão 8	Análises de prestações de contas do contrato de patrocínio não foram realizadas de acordo com as cláusulas contratuais e normativos aplicáveis. (item 3.8)
	Não existem procedimentos formais para recuperação de recursos quando da falta/insuficiência de prestação de contas e quando não há a realização do evento patrocinado. (item 3.9)

Entre os benefícios desta fiscalização pode-se mencionar:
- expectativa do controle;
- melhoria nos controles internos;
- melhoria na organização administrativa;
- recomendação para atualização/aprimoramento de textos legais;
- melhoria na forma de atuação.

Também será proposto no encaminhamento a ser apresentado o arquivamento e o apensamento do presente processo defiscalização, TC 005.804/2011-6, ao que lhe deu origem, o processo n. TC 005.920/2006-4, uma vez que o Acórdão 3.426/2010-TCU-Plenário, relacionado ao processo de 2006, expediu determinações à Chesf que serão monitoradas, enquanto da presente auditoria nenhuma ação tem previsão de acompanhamento.

5 - ENCAMINHAMENTO

Ante todo o exposto, somos pelo encaminhamento dos autos ao Gabinete do Exmo. Sr. Ministro-Relator Raimundo Carreiro, com a(s) seguinte(s) proposta(s):

Recomendar à Companhia Hidro Elétrica do São Francisco (Chesf) que providencie:

- a inclusão, na instrução normativa que vier a substituir a IN-AS.05.004, de critérios formais para a seleção dos beneficiários dos patrocínios na modalidade de escolha direta;

- a definição de competências e cargos para os funcionários da Coordenadoria Especial de Relações Institucionais (CER) que atuam na área de patrocínios;

- a definição de indicadores de desempenho no planejamento e na execução dos patrocínios;

- a adequação da estrutura organizacional da área de patrocínios da CER às suas necessidades;

- a atualização de normativo interno que defina e regulamente as funções e responsabilidades do coordenador da CER.

(3.1)

- o estabelecimento dos objetivos estratégicos para a área de patrocínios, bem como a criação de critérios de mensuração;

- o estabelecimento da gestão de riscos para a área de patrocínios;

- o atendimento às necessidades identificadas de recursos humanos, conforme solicitação registrada na Correspondência Interna - CI - CER - 010/2008.

(3.2)

- a definição formal das atividades de controle para os processos de patrocínio.

(3.3)

- o desenvolvimento de indicadores que permitam avaliar o alcance de seus objetivos relacionados à concessão de patrocínios e que constatem a eficácia das atividades de controle dos patrocínios e de seus mecanismos de concessão, capazes de promover o aperfeiçoamento da respectiva área da CER.

(3.4)

- o estabelecimento de estratégia de monitoramento para os processos de concessão de patrocínios que preveja a definição formal de atividades de controle, incluindo as inspeções in loco.

(3.5)

- a continuidade dos estudos com vistas ao aperfeiçoamento do procedimento de escolha de projetos de patrocínios incentivados ou não, no que se refere à otimização da utilização dos recursos para fins de benefícios fiscais.

(3.6)

- a elaboração de procedimento formal, para projetos de patrocínio, que defina de forma clara o detalhamento dos documentos a enviar quando da prestação de contas, incluindo o cotejamento entre as despesas previstas no orçamento constante da proposta e as despesas efetivamente realizadas.

(3.8)

- a inclusão na nova Instrução Normativa sobre concessão de patrocínios, que se encontra em fase de preparação/aprovação, descrição detalhada dos procedimentos a serem executados quando da falta/insuficiência de prestação de contas e quando não há a realização do evento patrocinado, incluindo responsáveis pelas medidas e prazos para a sua adoção.

(3.9)

- a inclusão nos autos dos processos físicos de patrocínio, cópias dos registros de pagamentos realizados pela Chesf aos beneficiários, com o objetivo de dar maior transparência ao processo;

- passe a incluir em contratos de concessão de patrocínios exigência para que os beneficiários realizem os seus pagamentos a terceiros com cheques ou por ordem bancária, de forma a identificar o credor da despesa.

(3.10)

- a verificação do retorno obtido pela Companhia por meio da avaliação global de sua política de patrocínio mediante pesquisas quantitativas que ponderem o retorno e a aceitação do público em relação aos patrocínios concedidos.

(3.11)

Dar ciência à Companhia Hidro Elétrica do São Francisco (Chesf) sobre as seguintes impropriedades:

- falta de segregação de funções na operacionalização dos patrocínios, identificada durante a aplicação da metodologia Coso e na avaliação de processos de patrocínio, além de explicitada no Formulário de Mapeamento e Documentação apresentado pela empresa durante a auditoria, o que afronta o Princípio da Segregação de Funções, este derivado do Princípio da Moralidade Administrativa explicitado no caput do artigo 37 da Constituição Federal de 1988.

(3.1)

- falta de numeração e rubricas nas páginas dos processos administrativos de patrocínios, conforme verificado no processo PAT 1084/2010, o que afronta o disposto no § 3.5, art. 3º da Instrução Normativa 1010/2007 da Chesf;

- envio de recibos à Chesf pelos patrocinados sem assinatura e sem data, conforme verificado no contrato do processo PAT 1084/2010, o que afronta o disposto no modelo do contrato de patrocínio, clásula 4ª, alínea "g".

(3.3)

- falta de apresentação, quando da solicitação de patrocínio via escolha direta, das propostas analíticas dos custos envolvidos nos eventos patrocinados, conforme verificado nos processos PAT 1084/2010 e PAT 1009/2010, o que afronta o art. 19 da Lei 8.313/1991;

- falta de discriminação nos contratos de patrocínio do crédito para a realização da despesa, o que afronta o inciso V do art. 55 da Lei 8.666/1993;

- falta nos contratos de patrocínio de restrição à utilização de mão de obra escrava e de trabalho infantil, o que afronta o caput do art. 29 da IN Secom-PR-1/2009;

- falta nos contratos de patrocínio de previsão de sanções a serem aplicadas nos casos de inexecução total ou parcial dos seus objetos, o que afronta o § 3º do art. 29 da IN Secom-PR-1/2009;

- falta de evidência nos contratos de patrocínio quanto à proibição da associação do evento patrocinado a autoridades ou servidores públicos, bem como a qualquer modalidade de veiculação eleitoral, o que afronta o Princípio da Impessoalidade, conforme o art. 37 caput da Constituição Federal/1988, e o art. 73 da Lei 9.504/1973.

(3.6)

- falta de publicação no Diário Oficial da União (DOU) dos contratos administrativos firmados entre a Chesf e as entidades patrocinadas, o que afronta o Princípio da Publicidade explicitado no caput do artigo 37 da Constituição Federal de 1988, o § 6° do art.19 da Lei 8.313/1991 e ainda o § Único do art. 61 da Lei 8.666/1993.

(3.7)

- falta de estudos de arte final do material gráfico com a marca da Chesf no processo PAT 1030/2010, infrigindo Cláusula 4ª, alíena "f" do Anexo III - Modelo de Contrato da IN-AS.05.004. (3.8)

- assinatura de contratos de patrocínios sem a observação dos procedimentos de verificação da compatibilidade dos preços previstos com os de mercado, conforme verificado no processo PAT 1004/2010, em afronta ao previsto na Lei 8.666/1993, art. 15, inciso V e art. 26, § Único, inciso III.

(3.12)

Arquivar e apensar o presente processo de fiscalização ao TC 005.920/2006-4, uma vez que o Acórdão 3.426/2010-TCU-Plenário, relacionado ao processo de 2006, expediu determinações à Chesf que serão monitoradas, enquanto da presente auditoria nenhuma ação tem previsão de acompanhamento.”

É o Relatório.

VOTO

No âmbito do TC 005.920/2006-4, este Tribunal apreciou representação acerca de possíveis irregularidades na concessão de patrocínios a eventos culturais pela Companhia Hidro Elétrica do São Francisco - Chesf. Ante o que restou apurado naqueles autos, foram feitas determinações mediante o Acórdão 3426/2010-P à Chesf com vistas ao aperfeiçoamento de seus procedimentos internos e à observância da transparência, publicidade, impessoalidade e moralidade com respeito aos patrocínios culturais, esportivos e institucionais. Naquela ocasião, foi determinada também a realização da presente auditoria.

Os trabalhos de fiscalização realizados pela Secex/PE objetivaram, em suma, verificar a aderência dos procedimentos adotados pela Chesf ao disposto na Lei 8.313/1991 e na Lei 9.504/1997, em especial quanto à conduta dos agentes públicos em campanhas eleitorais.

Conforme se verifica no relatório da equipe técnica, a área de patrocínios da Chesf carece de aperfeiçoamento em sua estrutura, procedimentos e normas. As diversas falhas e irregularidades apontadas pela equipe técnica são indicativas de que os patrocínios da Chesf são efetuados sem a devida observância dos normativos vigentes e dos princípios básicos da administração de recursos financeiros.

Nesse sentido, cabe destacar: a falta de segregação de funções na operacionalização dos patrocínios; a ausência de critérios formais para a seleção dos beneficiários dos patrocínios na modalidade de escolha direta; ausência de controle da aplicação dos recursos e da concessão dos patrocínios; ausência de análises de custo/beneficio ou de outros exames que demonstrem a razoabilidade dos valores patrocinados; entre outras falhas/irregularidades apontadas nos autos.

Não obstante as diversas constatações da auditoria, a equipe técnica pondera que a Chesf está envidando esforços para regularizar a área e que haverá progresso com a formalização e publicação da nova instrução normativa destinada a regular a matéria no âmbito daquela estatal. Igualmente, registra que o Acórdão 3426/2010-Plenário foi adotado em sessão de 8/12/2010, assim suas orientações somente deverão ser exigidas nos contratos celebrados posteriormente àquela data. Destarte, propõe que sejam feitas recomendações à estatal e que lhe seja dada ciência das infrações à norma que foram detectadas na fiscalização.

Considero razoáveis as mencionadas ponderações ante a situação descortinada pela auditoria, que demonstrou a existência de deficiências estruturais na área responsável pelos patrocínios da estatal. Assim, não seria razoável, neste momento, cuidar-se de responsabilizar os gestores pelas falhas/irregularidades encontradas.

No entanto, considerando que são estimados pela Chesf, anualmente, gastos de R$ 15 milhões em patrocínios, conforme consignado no relatório de auditoria, e considerando as ocorrências apontadas no relatório, é cabível que este Tribunal além de endereçar à estatal as recomendações sugeridas, faça as determinações pertinentes a respeito das infrações às normas apontadas, cujo cumprimento deverá ser monitorado para fins de responsabilização, em caso de inobservância.

Por fim, cabe lembrar que, na ocasião em que este Tribunal apreciou o TC 005.920/2006-4, proferindo o Acórdão 3426/2010, fiz proposta ao Plenário, não acolhida, no sentido de que fosse determinado à Chesf implementar, na norma específica da estatal, critérios equânimes de dispersão dos recursos destinados ao patrocínio entre os Estados da Federação em que atue ou em que conceda esse tipo de apoio financeiro, bem como entre os municípios de cada Estado.

A referida proposta mostrava-se em consonância com o previsto no art. 4º da IN SECOM-PR Nº 01/2009 c/c art. 2º do Decreto 6.555/2008, no que diz respeito à previsão de que as ações de patrocínio devem observar entre suas diretrizes a afirmação dos valores e princípios da Constituição Federal. Naquela ocasião, como também nesta oportunidade, verificou-se que a operacionalização dos patrocínios pela Chesf apresentava deficiências, não se podendo afirmar a observância aos princípios da transparência, publicidade, impessoalidade, eficiência, legalidade, ou mesmo a isonomia na gestão, prevista no art. 4º da Instrução Normativa mencionada.

Assim, considerando que a fixação de critérios que garantam a equidade na alocação dos recursos públicos destinados a apoio financeiro a projetos de iniciativa de terceiros é não só desejável como possível, a exemplo do que se observa na Portaria nº 88/2010 do Ministério do Turismo, e ainda, considerando a situação exposta no relatório de auditoria, penso ser oportuno que este Tribunal faça agora a determinação acima mencionada.

***

Na sessão realizada em 14/9/2011, submeti os presentes autos à apreciação deste Colegiado. Contudo, ante as manifestações dos ilustres Ministros Valmir Campelo e José Múcio, retirei o processo de pauta com vistas a reavaliar as determinações que propus naquela oportunidade.

Após reexaminar cada uma das determinações propostas, seus fundamentos fáticos e jurídicos, bem como a adequação ao que dispõe o art. 250, inciso II, do Regimento Interno deste Tribunal, reincluí os autos em pauta para apreciação.

***

Conforme exposto anteriormente, a realização da presente auditoria foi determinada por este Tribunal visando ao aprofundamento dos exames realizados no âmbito do TC 005.920/2006-4, no que diz respeito à aderência dos procedimentos adotados pela Chesf ao disposto na Lei 8.313/1991 e na Lei 9.504/1997, em especial quanto à conduta dos agentes públicos em campanhas eleitorais.

Naqueles autos, ante as constatações feitas pela equipe técnica, propus ao Colegiado a adoção de diversas medidas. Na ocasião em que foi apreciado aquele processo, duas de minhas propostas não foram acolhidas pelo Plenário, a saber: a aplicação de multa ao gestor e a prolação de determinação para que a Chesf implementasse, na norma específica da estatal, critérios equânimes de dispersão dos recursos destinados ao patrocínio entre os Estados da Federação em que atue ou em que conceda esse tipo de apoio financeiro, bem como entre os municípios de cada Estado. No entanto, no âmbito daqueles autos, foram feitas algumas determinações à mencionada estatal (que serão monitoradas oportunamente) com vistas ao aperfeiçoamento de seus procedimentos internos.

Na presente auditoria, aprofundando-se os exames, foram constatadas novas deficiências nos procedimentos de concessão e controle de patrocínios pela Chesf, que são efetuados sem a devida observância dos normativos vigentes, conforme já registrado acima e consignado no Relatório precedente.

Em vista das constatações, onde vislumbrou oportunidades de melhoria, a Unidade Técnica propôs recomendações à estatal, que foram acolhidas por este Relator, uma vez que se mostram pertinentes.

Já no caso das infrações às normas legais e regulamentar, considerando as ponderações da Unidade Técnica de que a Chesf vem adotando algumas medidas para melhorar seus procedimentos, considerei que não seria o caso, nesta oportunidade, de sancionar os gestores da estatal. No entanto, considero que este Tribunal deva adotar a medida preconizada no art. 250, inciso II, do Regimento Interno/TCU, ou seja, determinar "a adoção de providências corretivas por parte do responsável ou de quem lhe haja sucedido".

Observo que tais determinações não se constituem em ingerência na administração da estatal por este Tribunal, uma vez que disposições legais e regulamentares são de observância obrigatória por parte dos administradores públicos em obediência ao princípio da legalidade. Até mesmo exigências regulamentares singelas tais como a "numeração e rubricas nas páginas dos processos administrativos de patrocínios" (previstas na IN 1010/2007 da Chesf) são importantes para a transparência e controle dos atos processuais e já foram objeto de determinação por este Tribunal, a exemplo do Acórdão 1126/2005-P (TC 006.858/2005-2), relativo a levantamento de auditoria na Petrobras.

Quanto às observações dos Ministros Valmir Campelo e José Múcio a respeito do subitem 9.2.11 de minha proposta de acórdão, incluído entre as determinações, de que "implemente, na norma específica da estatal, critérios equânimes de dispersão dos recursos destinados ao patrocínio...", embora me pareça que uma determinação seja o caminho mais adequado sem interferir na autonomia da Chesf, desloco o item para o campo das recomendações, cioso de que a estatal se insere no grupo das empresas de ponta do país e que, com vistas à modernidade e transparência de seus atos, acatará com mais liberdade a sugestão do TCU para a melhoria de sua gestão.

Face ao exposto, acolho no essencial as propostas e Voto por que este Tribunal adote a deliberação que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 21 de setembro de 2011.

RAIMUNDO CARREIRO
Relator

ACÓRDÃO Nº 2523/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 005.804/2011-6.
2. Grupo I – Classe V – Assunto: Relatório de Auditoria
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Entidade: Companhia Hidro Elétrica do São Francisco - Chesf.
5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade: Secretaria de Controle Externo - PE (SECEX-PE).
8. Advogado(s) constituído(s) nos autos: não há.

9. Acórdão:

Vistos, relatados e discutidos estes autos que tratam de relatório de auditoria, realizada na Companhia Hidro Elétrica do São Francisco (Chesf), com o objetivo de verificar a regularidade dos procedimentos atinentes à concessão de patrocínios adotados pela estatal, em especial se estão de acordo com o disposto na Lei 8.313/1991 e se observam os ditames da Lei 9.504/97, com respeito à conduta dos agentes públicos em campanhas eleitorais.

Acordam os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões apresentadas pelo Relator, em:

9.1. recomendar à Companhia Hidro Elétrica do São Francisco (Chesf), com fundamento no art. 250, III, do Regimento Interno, que providencie:

9.1.1. a inclusão, na instrução normativa que vier a substituir a IN-AS.05.004, de critérios formais para a seleção dos beneficiários dos patrocínios na modalidade de escolha direta;

9.1.2. a definição de competências e cargos para os funcionários da Coordenadoria Especial de Relações Institucionais (CER) que atuam na área de patrocínios;

9.1.3. a definição de indicadores de desempenho no planejamento e na execução dos patrocínios;

9.1.4. a adequação da estrutura organizacional da área de patrocínios da CER às suas necessidades;

9.1.5. a atualização de normativo interno que defina e regulamente as funções e responsabilidades do coordenador da CER.

9.1.6. o estabelecimento dos objetivos estratégicos para a área de patrocínios, bem como a criação de critérios de mensuração;

9.1.7. o estabelecimento da gestão de riscos para a área de patrocínios;

9.1.8. o atendimento às necessidades identificadas de recursos humanos, conforme solicitação registrada na Correspondência Interna - CI - CER - 010/2008;

9.1.9. a definição formal das atividades de controle para os processos de patrocínio;

9.1.10. o desenvolvimento de indicadores que permitam avaliar o alcance de seus objetivos relacionados à concessão de patrocínios e que constatem a eficácia das atividades de controle dos patrocínios e de seus mecanismos de concessão, capazes de promover o aperfeiçoamento da respectiva área da CER;

9.1.11. o estabelecimento de estratégia de monitoramento para os processos de concessão de patrocínios que preveja a definição formal de atividades de controle, incluindo as inspeções in loco;

9.1.12. a continuidade dos estudos com vistas ao aperfeiçoamento do procedimento de escolha de projetos de patrocínios incentivados ou não, no que se refere à otimização da utilização dos recursos para fins de benefícios fiscais;

9.1.13. a elaboração de procedimento formal, para projetos de patrocínio, que defina de forma clara o detalhamento dos documentos a enviar quando da prestação de contas, incluindo o cotejamento entre as despesas previstas no orçamento constante da proposta e as despesas efetivamente realizadas;

9.1.14. a inclusão na nova Instrução Normativa sobre concessão de patrocínios, que se encontra em fase de preparação/aprovação, descrição detalhada dos procedimentos a serem executados quando da falta/insuficiência de prestação de contas e quando não há a realização do evento patrocinado, incluindo responsáveis pelas medidas e prazos para a sua adoção;

9.1.15. a inclusão nos autos dos processos físicos de patrocínio, cópias dos registros de pagamentos realizados pela Chesf aos beneficiários, com o objetivo de dar maior transparência ao processo;

9.1.16. passe a incluir em contratos de concessão de patrocínios exigência para que os beneficiários realizem os seus pagamentos a terceiros com cheques ou por ordem bancária, de forma a identificar o credor da despesa;

9.1.17. a verificação do retorno obtido pela Companhia por meio da avaliação global de sua política de patrocínio mediante pesquisas quantitativas que ponderem o retorno e a aceitação do público em relação aos patrocínios concedidos;

9.1.18. implemente, na norma específica da estatal, critérios equânimes de dispersão dos recursos destinados ao patrocínio entre os Estados da Federação em que atue ou em que conceda esse tipo de apoio financeiro, bem como entre os municípios de cada Estado;

9.2. determinar à Companhia Hidro Elétrica do São Francisco (Chesf), com fundamento no art. 250, II, do Regimento Interno, sem prejuízo ao Acórdão 3426/2010-Plenário, que:

9.2.1. adote a segregação de funções na operacionalização dos patrocínios, em observância ao Princípio da Segregação de Funções, este derivado do Princípio da Moralidade Administrativa, explicitado no caput do artigo 37 da Constituição Federal;

9.2.2. providencie a numeração e rubricas nas páginas dos processos administrativos de patrocínios, conforme o disposto no § 3.5, art. 3º da Instrução Normativa 1010/2007 da Chesf;

9.2.3. verifique, no envio de recibos à Chesf pelos patrocinados, a existência de assinatura e data, conforme o disposto no modelo do contrato de patrocínio, clásula 4ª, alínea "g";

9.2.4. verifique a apresentação, quando da solicitação de patrocínio via escolha direta, das propostas analíticas dos custos envolvidos nos eventos patrocinados, conforme previsto no art. 19 da Lei 8.313/1991;

9.2.5. discrimine nos contratos de patrocínio o crédito para a realização da despesa, conforme previsto no inciso V do art. 55 da Lei 8.666/1993;

9.2.6. inclua nos contratos de patrocínio a restrição à utilização de mão de obra escrava e de trabalho infantil, em observância ao caput do art. 29 da IN Secom-PR-1/2009;

9.2..7. inclua nos contratos de patrocínio previsão de sanções a serem aplicadas nos casos de inexecução total ou parcial dos seus objetos, conforme o § 3º do art. 29 da IN Secom-PR-1/2009;

9.2.8. evidencie nos contratos de patrocínio a proibição da associação do evento patrocinado a autoridades ou servidores públicos, bem como a qualquer modalidade de veiculação eleitoral, em consonância com o Princípio da Impessoalidade, o art. 37 caput da Constituição Federal/1988, e os prazos previstos no art. 73 da Lei 9.504/1997;

9.2.9. publique no Diário Oficial da União (DOU) os contratos administrativos firmados entre a Chesf e as entidades patrocinadas, em obediência ao Princípio da Publicidade, explicitado no caput do artigo 37 da Constituição Federal de 1988, ao § 6° do art.19 da Lei 8.313/1991 e ainda ao parágrafo único do art. 61 da Lei 8.666/1993;

9.2.10. observe na assinatura de contratos de patrocínios os procedimentos de verificação da compatibilidade dos preços previstos com os de mercado, em atenção ao previsto na Lei 8.666/1993, art. 15, inciso V e art. 26, parágrafo único, inciso III;

9.3. dar ciência à Chesf da falta de estudos de arte final do material gráfico com a marca da Chesf no processo PAT 1030/2010, infrigindo Cláusula 4ª, alíena "f" do Anexo III - Modelo de Contrato da IN-AS.05.004;

9.4. determinar à Secex/PE que proceda ao monitoramento da presente deliberação assim como do Acórdão 3.426/2010-Plenário;

9.5. encaminhar cópia da presente deliberação, acompanhada do relatório e do voto que a fundamentam ao Diretor-Presidente da Chesf e à Procuradoria da República no Estado de Pernambuco.

10. Ata n° 39/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/9/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2523-39/11-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Augusto Nardes (na Presidência), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro (Relator), José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO NARDES
Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)
RAIMUNDO CARREIRO
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE V – Plenário
TC 014.686/2011-2
Natureza: Relatório de Auditoria.
Entidade: Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras); Ministério das Minas e Energia (MME) (vinculador).
Responsáveis: José Sérgio Gabrielli de Azevedo (CPF 042.750.395-72), Carlos Alexandre Fanjul Igreja (CPF 920.020.727-87), Rafael Carneiro Guimarães (CPF 040.654.446-83).
Interessado: Congresso Nacional (CN).
Advogado constituído nos autos: não há.

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE AUDITORIA. AUSÊNCIA DE IRRREGULARIDADE SUBSUMÍVEL NO INCISO IV DO § 1º DO ART. 94 DA LEI Nº 12.309/2010. DETERMINAÇÕES. CIÊNCIA AOS INTERESSADOS. ENVIO DE CÓPIAS. COMUNICAÇÃO À COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL.

RELATÓRIO

Versam os autos sobre Relatório de Auditoria realizada na empresa Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras), no período compreendido entre 30/5/2011 e 20/7/2011, com o objetivo de fiscalizar o Contrato nº 0800.0062504.10.2 (PT 25.753.0288.3155.0035/2011 - Modernização e Adequação do Sistema de Produção da Refinaria de Paulínia (REPLAN), em Paulínia/SP), envolvendo valores da ordem de R$ 1.162.083.989,03.

2. A execução da obra em tela tem como benefício sócio-econômico a obtenção de ganhos ambientais com a melhoria da qualidade do ar, além de economia de divisas com utilização de maior quantidade de petróleo nacional em substituição dos importados.

3. Após a realização da atividade de fiscalização, a Secretaria de Fiscalização de Obras – 3 consignou proposta de encaminhamento uniforme na instrução constante da peça 42, transcrita a seguir em seus excertos principais, em cumprimento ao prescrito no art. 1º, § 3º inciso I, da Lei nº 8.443/92, **verbis**:

3 - ACHADOS DE AUDITORIA

3.1 - Descumprimento de cláusulas contratuais.

3.1.1 - Tipificação do achado:

Classificação - outras irregularidades (OI)

3.1.2 - Situação encontrada:

Foi constatado descumprimento na execução do Contrato 0800.0062504.10.2 (D5) com relação ao estabelecido em suas cláusulas. O contrato estabelece a divisão da execução do objeto em 4 Autorizações de Serviço (AS) e define os serviços que compõem cada uma das AS, bem como define a forma de cálculo do seus valores. No entanto, as AS emitidas até o momento divergem da previsão contratual nos serviços e nos valores autorizados.

Divergência de previsão contratual nos serviços da AS-1

O contrato prevê para a 1ª AS a execução dos serviços de projeto executivo e o fornecimento de parte dos equipamentos, conforme descrito abaixo:

"5.4.1 – A primeira Autorização de Serviço (AS) irá contemplar o total do item Serviços de Projeto Executivo da Planilha de Preços de Serviços – Anexo II-B do Contrato e o fornecimento dos seguintes bens constantes da Planilha de Preços de Bens – Anexo II-C do Contrato:

- reatores R-428301 A/B e R-428302 A/B;
- permutadores de alta pressão P-428301 A/B, P-428302 A/B/C/D/E/F/G/H/I/J;
- air-cooler de alta pressão P-428303 A/B;
- fornos F-428301 A/B, F-424101 e F-424102;
- bombas de diesel hidrotratado B-428304 A/B;
- bombas de água de lavagem B-428305 A/B;
- bombas de amina B-428306 A/B;
- bombas de água ácida B-568301 A/B;
- bombas B-5683 A/B;
- torre T-428302;
- vasos separadores V-428302 A/B;
- resfriador P-424107;
- aquecedores P-424108 A/B/C;
- pré-aquecedor _424110;
- torre T-414101;
- torre T-568301;
- permutadores P-428351 A/B;
- reboiler P-428353;
- torre regeneradora T-428352."

De acordo com as regras contratuais, a 1ª AS seria emitida no valor de R$ 291.028.684,10 (utilizando-se os valores do Anexo II-B e Anexo II-C do Contrato). Entretanto, na emissão da 1ª AS, constatou-se acréscimo de itens na Lista de Equipamentos com relação ao previsto contratualmente (ver tabela 1 LISTA COMPARATIVA DE EQUIPAMENTOS PARA A.S. 01 pág.10). Só esta alteração aumentou em R$ 77.899.354,03 o valor previsto em contrato.

Segundo informado pela Petrobras, a alteração na lista de equipamentos foi decorrente da necessidade de compra antecipada, de forma a evitar atrasos na execução do contrato, o que só teria sido percebido em momento posterior à assinatura do contrato.

Divergência na forma de valoração da AS-1

O valor dos serviços que integram a AS-1 foi definido na seguinte cláusula do Contrato:

"5.4.1.2 – O Valor Global desta AS corresponderá à soma do Preço Global do item Serviços de Projeto Executivo da Planilha de Preços de Serviços – Anexo II-B do Contrato e o Preço Global do

fornecimento dos equipamentos, conforme Planilha de Preços de Bens – Anexo II-C do Contrato."

Conforme acima transcrito, o item 5.4.1.2 do Contrato prevê que o valor da AS corresponde à soma do projeto executivo e da lista de bens do Anexo II-C. Verificou-se, entretanto, que a forma de cálculo do valor da AS, foi obtido por meio dos percentuais estipulados na Estrutura Analítica do Contrato - EAC, forma distinta do método de cálculo inicialmente estabelecido.

A Petrobras adotou o seguinte procedimento para cálculo do valor da AS 1 (conforme descrito no documento ENGENHARIA/IEABAST/IERN/PC 027/2011):

"Procedimento adotado para a AS 1:

O valor total da AS 1 é composto do somatório:

- dos valores globais dos equipamentos tagueados a serem adquiridos, conforme Anexo VI do DIP ENGENHARIA 704/2010, de 08/10/2010, autorizado pela Diretoria Executiva;

- do valor global do item de Projeto Executivo na Planilha de Preços de Serviços, extraídos os 8% referentes à mobilização;

- do valor da mobilização de Projeto Executivo, equivalente a 10% do valor de Mobilização da EAC, conforme EAP Contratual.".

Observa-se que os dois últimos itens do somatório são apenas um procedimento matemático para substituir o valor do Projeto Executivo encontrado na Planilha de Preços de Serviços – Anexo II-B do Contrato pelo valor resultante da EAC.

A Petrobras informou que a alteração do valor da parcela referente ao projeto executivo decorreu da gestão da execução financeira do contrato. De acordo com a estatal, tornou-se mais adequada a atribuição do valor da AS segundo os valores encontrados na EAC. Isso porque a EAC permite especificar os serviços até o nível de "componente" e assim é possível vincular os serviços executados com os valores a serem pagos.

O acréscimo dos equipamentos tagueados e a forma de atribuição de valores pela EAC alteraram o valor da AS-1 para R$ 369.504.765,60, o que acarreta uma diferença total de R$ 78.476.081,50 acima do seu valor original.

Quanto à AS 3, também foram constatadas divergências entre a forma de atribuição de seu valor previsto contratualmente e o executado quando da emissão de sua autorização. O contrato prevê o seguinte procedimento para atribuição de seus serviços e valores:

"5.4.3 – A terceira Autorização de Serviços (AS) irá contemplar parte do item Obras de Construção Civil da Planilha de Preços de Serviços – Anexo II-B, tais como mobilização, serviços de preparação de área, fundações e bases civis."

"5.4.3.2 – O Valor Global desta AS será calculado a partir das quantidades levantadas pela CONTRATADA no Pré-detalhamento e aprovadas pela Fiscalização, os Custos Diretos Unitários da LAQFP e demais valores constantes no DFP, conforme detalhamento abaixo:

a. Preço Total da AS (PTAS)

PTAS = SOMATÓRIO {[(CDULAQFP x QPD) / CEDFP] x PTS }

Onde:
PTAS = Preço Total da AS
CDULAQFP = Custo Direto Unitário dos itens da LAQFP
QPD = Quantidade do Pré-detalhamento levantadas para o escopo da AS

CEDFP = Custo Específico – Seção do DFP correspondente
PTS = Preço Total dos Serviços – item da Planilha de Serviços correspondente".

Em que pese as cláusulas acima determinarem que o valor da AS-3 seja obtido a partir dos quantitativos levantados no pré-detalhamento, verificou-se que, na emissão da 3ª AS, foram considerados os quantitativos originalmente previstos na LAQFP.

Além disso, embora o contrato estabeleça na cláusula 5.4.3.2 a fórmula que determina o valor da AS-3, adotou-se a distribuição definida na EAC para sua valoração, procedimento semelhante ao efetuado na emissão da 1ª AS.

Não é possível, no momento, mensurar que impactos essas alterações tiveram no valor da AS-3, uma vez que as quantidades que deveriam ser adotadas, segundo o contrato, ainda não foram levantadas, posto que o pré-detalhamento não se encontra finalizado.

A Petrobras informou que a emissão da 3ª AS com as quantidades estipuladas na LAQFP foi motivada pela necessidade de adiantar a execução dos serviços de construção civil, contidos nessa AS, de maneira a não impactar o prazo total do contrato. Dessa forma como o projeto de pré-detalhamento ainda não foi concluído pela contratada, adotou-se as quantidades estabelecidas na LAQFP.

Diante da irregularidade apontada, cabe determinar à Petrobras que firme aditivo formalizando as alterações realizadas na emissão da AS-1 e AS-3 e cientificá-la acerca da elaboração de aditivo a ser submetido ao jurídico e demais esferas competentes para ser apreciado e assim formalizar futuras alterações contratuais que se fizerem necessárias.

3.1.3 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

(OI) - Contrato 0800.0062504.10.2, 3/11/2010, Fornecimento de bens e prestação de serviços relativos a projeto executivo, construção civil, montagem e interligação de equipamentos, comissionamento e testes, apoio à pré-operação e à operação assistida para as Unidades de Hidrotratamento (UHDT), Geração de Hidrogênio (UGH) e Tratamento de Águas Ácidas (UTAA) da Carteira de Diesel da UN-REPLAN, Galvão Engenharia S/A.

3.1.4 - Causas da ocorrência do achado:

Falha no estabelecimento do caminho crítico

Possível antecipação de etapas para cumprimento de prazos

3.1.5 - Efeitos/Conseqüências do achado:

Risco de execução contratual com valores superiores ao inicialmente contratados. (efeito potencial)

3.1.6 - Critérios:

Contrato 0800.0062504.10.2/2010, PETRÓLEO BRASILEIRO S.A., cláusula 5.4.3

Contrato 0800.0062504.10.2/2010, PETRÓLEO BRASILEIRO S.A., cláusula 5.4.1

3.1.7 - Evidências:

Contrato 0800.0062504.10.2.

AS-1 Rev-0.

AS-1 Rev-A.

AS-1 Rev-B.

Equip AS-1.

AS-3 Rev-0.

AS-3 Rev-A.

DFP AS-3.

EAC Rev. D.

ENGENHARIA_SL_CONT 188_2009.

Jurídico 5738_2009 Anexo 3.
PARECER 4875_2010.
IERN_PC 027_11 - Resposta ao Ofício 04-288-2011.
3.1.8 - Conclusão da equipe:
Verificaram-se divergências nos valores e itens de serviços previstos em cada uma das autorizações de serviço. Tal fato decorreu do acréscimo nas listas de bens e serviços e da forma de cálculo de cada uma das etapas, o que acabou majorando o valor das AS-1 e AS-3.

Deve-se reconhecer que neste contrato está sendo testada essa nova metodologia, e por isso algumas correções durante a sua execução podem até serem aceitas. Entretanto, é importante destacar que a prática de se emitir AS sem a definição real das quantidades eleva o risco de se autorizar a execução de serviços com valores indeterminados e com consequente extrapolação do valor inicialmente contratado, uma vez que poderão ocorrer variações significativas de quantidades entre o que foi autorizado e o que realmente será executado.

Dessa forma, cabe determinar à Petrobras que firme aditivo formalizando as alterações realizadas na emissão da AS-1 e AS-3.

Cabe, ainda, dar ciência à Petrobras que, quando houver a necessidade de execução contratual de maneira distinta das cláusulas pactuadas, elabore aditivo a ser submetido ao jurídico e demais esferas competentes para ser apreciado e assim formalizar futuras alterações contratuais que se fizerem necessárias.

3.2 - Orçamento do Edital / Contrato / Aditivo incompleto ou inadequado.
3.2.1 - Tipificação do achado:

Classificação - outras irregularidades (OI)
3.2.2 - Situação encontrada:
Foram constatadas as seguintes inconformidades no DFP e na LAQFP do Contrato 0800.0062504.10.2 (D5):
- antecipação de dissídio de mão de obra;
- aplicação de percentual elevado de encargos sociais aos profissionais mensalistas;
- alíquotas dos tributos PIS e COFIS relativas à montagem eletromecânica estão em desacordo com a considerada adequada pela Petrobras;
- percentual de encargos sociais aplicados aos horistas superior ao da estimativa da Petrobras e aos usualmente praticados pelo SICRO e SINAPI;
- existência na LAQFP de preços unitários diferentes para execução de estacas de mesmo diâmetro e mesma capacidade de carga;
- risco de jogo de planilha - decorrente de variação de valor e quantidade; e
- critérios para elaboração da estimativa.

Cabe salientar que, no Contrato em análise, o DFP e a LAQFP são peças importantes na negociação de aditivos, pois o modelo de contratação (EPC progressivo) permite o ajuste do preço contratado por variação de quantitativos verificada no projeto de detalhamento. Dessa forma, é fundamental que os itens e percentuais listados no DFP e na LAQFP guardem relação com as condições de mercado e com questões contratuais e legais aplicáveis.

A seguir passa-se a abordar cada uma das impropriedades anteriormente referidas:
1) Antecipação do dissídio
As planilhas do DFP que detalham os custos de pessoal apresentam uma rubrica denominada "Adicional no custo médio do homem hora (HH) em função da adequação entre datas base (dissídio x

contrato)", com um percentual de 6,0% aplicado sobre o valor dos profissionais.

A Petrobras informou que o item tem como função compensar um reajuste futuro no valor da mão de obra, a ser definido na data base do dissídio.

Ocorre que essa prática gera antecipação financeira e adoção de reajuste em período inferior ao período de um ano, em desacordo com a Lei n° 10.192, de 14 de fevereiro de 2001, que, em seu artigo 2°, parágrafo 1°, determina ser nula de pleno direito qualquer estipulação de reajuste ou correção monetária de periodicidade inferior a um ano.

Portanto, o item inserido no orçamento contratado para compensar reajuste futuro dos custos de pessoal fere o normativo supracitado. Diante dessa situação, considera-se que deve ser feita a exclusão desse item para todo o custo de pessoal apresentado no DFP e consequente ajuste do valor contratado. Todavia, visando atender ao princípio do contraditório e ampla defesa, devem ser realizadas oitivas da Petrobras S.A. e da Galvão Engenharia S.A. previamente à determinação de medidas corretivas.

2) Aplicação de percentual elevado de encargos sociais aos profissionais mensalistas

Na seção "Projeto" do DFP (subseção "1. - Custos de Pessoal"), verificou-se a aplicação de encargo social de 146,52% sobre os custos dos profissionais dos grupos: "1.1 - Serviços de Projeto no Escritório" e "1.2 - Levantamento de Campo e Assistência à Montagem". Ocorre que o encargo de 146,52% deve ser aplicado apenas sobre os custos dos profissionais que recebem por hora trabalhada, não sendo o caso dos dois grupos citados, que recebem salários mensais.

A contratada prevê o percentual de 78,96% para os demais profissionais mensalistas, listados nas demais seções do DFP.

Desta feita, considera-se que devem ser corrigidos os valores dos encargos sociais aplicados aos grupos acima mencionados, de forma que seja aplicado o percentual de 78,96%, correspondente ao encargo social de profissionais mensalistas e consequente ajuste do valor contratado. Contudo, em cumprimento ao princípio do contraditório e ampla defesa, entende-se que previamente à determinação de medidas corretivas devem ser realizadas oitivas da Petrobras e da empresa Galvão Engenharia S.A..

3) Alíquota de PIS/COFINS

Por ocasião da análise dos documentos da licitação, o IERN, unidade da Petrobras responsável pela implementação dos empreendimentos na REPLAN, realizou consulta ao Sistema de Orientações Financeiras - SIOF da Petrobras, tratando do planejamento tributário do contrato em análise. A consulta foi consubstanciada no documento denominado Análise Prévia de Licitação, de 03/03/2010.

Na ocasião, solicitou-se informação acerca da incidência ou não da retenção de tributos na fonte, bem como a alíquota devida para a contratação dos serviços.

Em resposta à consulta, o documento informa que alíquotas aplicáveis à contribuição para PIS/PASEP e COFINS são, respectivamente, de 0,65% e de 3%. As alíquotas justificam-se pelo fato de a contratação tratar-se de empreitada total, e dessa forma, deve ser aplicado o regime cumulativo.

Não obstante o parecer do SIOF e as disposições legais vigentes verificou-se no DFP que o regime de incidência atribuído na seção "Montagem" é o não cumulativo, o qual permite o desconto de créditos apurados com base em custos, despesas e encargos da pessoa jurídica. Nesse regime, as alíquotas da Contribuição para o PIS/PASEP e da COFINS são, respectivamente, de 1,65% e de 7,6%.

Em questionamento à Petrobras, obtivemos informação de que estaria em análise qual regime deveria ser aplicado a essa seção do DFP.

Como se trata de questão ainda não solucionada propõe-se determinar à Petrobras que, no momento em que serão executados os serviços da seção "Montagem" (AS-4), exija da contratada a documentação relativa ao recolhimento do PIS/PASEP e COFINS. Em se confirmando o regime cumulativo para essa seção, será necessário efetuar a correção das alíquotas apresentadas no DFP e consequente alteração do valor contratual.

4) Percentual de encargos sociais aplicados aos horistas superior ao da estimativa da Petrobras

Verificou-se que o percentual dos encargos sociais de horistas constantes do DFP da contratada (146,52%) é superior ao adotado na estimativa da Petrobras (132,60%) e aos usualmente praticados (SICRO: 126,30%; SINAPI: 124,86%).

Instada a se pronunciar a respeito, a Petrobras solicitou dilatação de prazo para atendimento até 01/04/2011.

Importante salientar que, o fato de o percentual adotado estar acima dos parâmetros citados, a princípio, não teria grandes implicações, pois a licitante apresentou o menor valor global, e por isso, teve sua proposta eleita como mais vantajosa.

Contudo, caso sejam firmados termos aditivos que aumentem as quantidades de serviço, a Petrobras deve expurgar dos preços a parcela de encargos sociais cujas despesas não se mostrem justificáveis.

Diante disso, propõe-se a oitiva da Petrobras S.A. e da empresa Galvão Engenharia S.A. acerca da adoção de encargos sociais para mão de obra horista em percentual superior ao estimado pela Petrobras, considerando a possibilidade de ser determinada a correção da impropriedade caso sejam firmados termos aditivos que aumentem os quantitativos de serviços.

5) Preços unitários diferentes para o mesmo serviço

Quanto à LAQFP, identificou-se a atribuição de valores de preços unitários diferentes para serviços semelhantes e a valoração de item sem sua correspondência no DFP.

Identificaram-se as seguintes inconsistências:

- estacas tipo Hélice Contínua com diâmetro de 40 cm e carga admissível de 50 Tf com custos unitários diretos por metro de R$ 168,79 e R$ 194,51, além disso, não há estacas com essa especificação do DFP;

- estacas tipo Hélice Contínua com diâmetro de 50 cm e carga admissível de 50 Tf com custos unitários diretos por metro de R$ 196,30 e R$ 236,53;

- estacas tipo Hélice Contínua com diâmetro de 30 cm e carga admissível de 50 Tf o custo unitário direto é R$ 150,38 na LAQFP, todavia, não se encontra indicação dessas estacas no DFP ; e

- para as estacas tipo Hélice Contínua com diâmetro de 60 cm e carga admissível de 50 Tf o custo unitário direto é R$ 286,01 na LAQFP, contudo, estacas com esse diâmetro não são apresentadas no DFP.

As estacas tipo Hélice Contínua com diâmetros de 40 e 50 cm possuem custos unitários específicos de acordo com a edificação a que se destinam. Entretanto, não há demonstração de especificidade que justifique tal diferença de custo, haja vista que elas têm mesmo diâmetro e mesma capacidade de carga.

As estacas tipo Hélice Contínua com diâmetros de 30, 40 e 60 cm apresentam custo unitário na LAQFP. Contudo, não existe detalhamento desses custos no DFP. Entende-se que as estacas com os diâmetros supracitados deveriam encontrar-se discriminados no DFP, uma vez que, nele deveriam estar contidos os preços unitários de todos os insumos que subsidiaram as composições da LAQFP.

Ao final da descrição da situação encontrada, apresentamos excerto da LAQFP (tabela - ANEXO III-B - LISTA AUXILIAR DE QUANTITATIVOS PARA A FORMAÇÃO DE PREÇOS - LAQFP) com a identificação das estacas cujas desconformidades foram detectadas.

Questionada a respeito dessas desconformidades a Petrobras informou que solicitará esclarecimentos junto à contratada e que, em havendo necessidade, correções serão efetuadas.

Diante disso, propõe-se a oitiva da Petrobras S.A. e da empresa Galvão Engenharia S.A. acerca da inclusão de itens idênticos na LAQFP com preços unitários diferentes, caso das estacas tipo Hélice Contínua com diâmetros de 40 cm e 50 cm, considerando a possibilidade de ser determinada a adoção do menor valor entre os valores divergentes para efeito de pagamento da execução de estacas tipo Hélice.

Determinar, ainda, à Petrobras que apresente justificativa circunstanciada quanto à ausência, no DFP, das estacas Hélice Contínua de diâmetro 30 cm, 40 cm e 60 cm, embora apresentadas na LAQFP, assim como as providências adotadas para solucionar esta inconsistência.

6) Critérios para elaboração da estimativa e risco de jogo de planilha - decorrente de variação de valor e quantidade

Constatou-se que o levantamento de quantitativos para a elaboração da estimativa de preços da obra, a Petrobras utiliza, nessa nova metodologia, "EPC Progressivo", o Projeto Básico e a experiência da Petrobras na execução de outras unidades similares. Nesse sentido, a estatal se utiliza de dados de obras já realizadas para estimar o custo por meio de técnicas de transposição geográfica, temporal e adequação de capacidade de uma unidade para outra. Ainda nesse modelo, importante destacar que cabe à contratada a responsabilidade pela elaboração e detalhamento das soluções de projeto. Com isso a empresa executora contará com maior grau de influência nas definições de projeto, e consequentemente na definição dos quantitativos finais para a execução do Contrato. Assim, a nova sistemática de contratação adotada pela Petrobras aumenta consideravelmente a possibilidade da prática do jogo de planilha, caso ocorram as seguintes situações:

a) elaboração de proposta com preços elevados para itens que sabidamente terão seus quantitativos aumentados durante a elaboração do projeto e, inversamente, com preços baixos para os itens que deverão ter seus quantitativos reduzidos ou até mesmo eliminados, e

b) elaboração de projetos que privilegiem a adoção de serviços que apresentem preços elevados na LAQFP, assim como desestimule a prescrição dos que apresentem preços baixos na LAQFP.

Esta prática pode e deve ser combatida por meio de fiscalização severa, tanto na fase de aceitação de projetos pela Petrobras como por ocasião da emissão de aditivos contratuais com a alteração de quantitativos do LAQFP, mormente na verificação dos preços unitários referentes aos itens que terão seus quantitativos aumentados.

Na medida em que a equipe não teve acesso aos documentos que embasaram o valor da obra, deverá ser determinado à Petrobras que apresente todos os critérios que nortearam a elaboração da estimativa de custos, inclusive com a indicação das unidades que serviram de paradigma para a determinação dos quantitativos adotados, a metodologia utilizada para adequação de local, data e capacidade, entre outras informações.

Cabe ainda, determinar à Petrobras que, encaminhe a este Tribunal a documentação que embasou a definição das quantidades e valores para emissão da AS4, em especial a análise circunstanciada das composições de preços unitários de todos os serviços cujos quantitativos constantes da LAQFP foram alterados, assim como para os novos itens que forem inseridos na LAQFP, bem como para os demais

custos, inclusive indiretos, que tenham gerado alteração do valor contratual.

3.2.3 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

(OI) - Contrato 0800.0062504.10.2, 3/11/2010, Fornecimento de bens e prestação de serviços relativos a projeto executivo, construção civil, montagem e interligação de equipamentos, comissionamento e testes, apoio à pré-operação e à operação assistida para as Unidades de Hidrotratamento (UHDT), Geração de Hidrogênio (UGH) e Tratamento de Águas Ácidas (UTAA) da Carteira de Diesel da UN-REPLAN, Galvão Engenharia S/A.

3.2.4 - Causas da ocorrência do achado:
Deficiências de controles
3.2.5 - Efeitos/Conseqüências do achado:
Prejuízos gerados por pagamentos indevidos (efeito potencial)
3.2.6 - Critérios:
Lei 10192/2001, art. 2º, § 1º
3.2.7 - Evidências:
Contrato 0800.0062504.10.2.
LAQFP.
DFP - versão final.
SIOF - Análise Contratual ISS.
SIOF - Análise do DFP ISS PisCofins.
IERN_PC 028_11 - Resposta ao Ofício 05-288-2011.
3.2.8 - Conclusão da equipe:

O DFP e a LAQFP são os documentos que fundamentam os valores contratuais, entretanto, as inconformidades encontradas denotam certo descuido por parte da Petrobras com a verificação da consistência das informações neles contidas. Quer seja na verificação legal e tributária desses documentos, como as apontadas na antecipação do dissídio e nos encargos sociais aplicados. Quer seja na verificação dos valores preenchidos pela contratada, a exemplo da atribuição de encargos sociais horistas para mão de obra mensalista e adoção de valores diferenciados para serviços idênticos.

Dessa forma, serão propostas oitiva da Petrobras e da empresa contratada acerca de indícios de irregularidades que possam gerar determinações que provoquem impacto financeiro na execução do Contrato, bem como, determinações de medidas corretivas à Petrobras voltadas ao aperfeiçoamento de procedimentos de controle.

4 - ESCLARECIMENTOS ADICIONAIS
Solicitação de Prazo para Envio de Documentação

Em resposta ao Ofício de Requisição nº 05-288/2011, que trata do questionamento de algumas desconformidades no DFP, a Petrobras informou que as questões suscitadas estão em análise nos canais corporativos competentes, inclusive para levantamento de subsídios junto à Contratada nos pontos que lhe são pertinente, razão pela qual solicitaram prazo adicional até 01/08/2011 para responder ao referido Ofício.

Da mesma forma, em atenção ao Ofício de Requisição nº 07-288/2011, que trata da solicitação de apresentação do EVTE, a Petrobras solicitou a prorrogação do prazo até 04/08/2011 para manifestação acerca das informações relacionadas ao Estudo de Viabilidade Técnica e Econômica - EVTE do projeto UHDT da REPLAN, uma vez que a questão envolve áreas corporativas em instâncias superiores, fora do âmbito da REPLAN, demandando intensa articulação interna dos interlocutores.

Como os prazos solicitados se encerram em data posterior ao período de análise, considera-se que as respostas a serem encaminhadas pela Petrobras devem ser analisadas em fase posterior à auditoria razão pela qual deve ser determinado à estatal que apresente a documentação referente aos

esclarecimentos acerca do DFP e a apresentação do EVTE no prazo de 15 dias.

Acesso à Documentação Sigilosa

As evidências utilizadas para caracterizar os indícios de irregularidades, apresentados neste relatório, foram analisadas quanto à sua confidencialidade. Desse modo, tendo em vista definir os limites de acesso dos interessados aos autos, foi criada uma lista contendo as evidências de caráter sigiloso (itens não digitalizáveis), de acesso restrito à Petrobras (peça n.º 15 do Processo TC 014.686/2011-2).

Em que pese a empresa Galvão Engenharia S.A. (CNPJ: 01.340.937/0001-79) não poder ter acesso às informações classificadas como sigilosas, não haverá prejuízo quanto ao exercício do contraditório e ampla defesa, pois esses documentos não se relacionam à defesa de seus interesses.

Escolha do Relator:

O relator do processo, Exmo Ministro Raimundo Carreiro, foi escolhido conforme orientação disposta no art. 18-A da Resolução-TCU n.º 175, de 25/05/2005, uma vez que a unidade da federação na qual a obra se encontra localizada está em sua lista de unidades jurisdicionadas.

5 - CONCLUSÃO
A seguinte constatação foi identificada neste trabalho:

Questão 2 Descumprimento de cláusulas contratuais. (item 3.1)

Foi identificado, ainda, o seguinte achado sem vinculação com questões de auditoria:
Orçamento do Edital / Contrato / Aditivo incompleto ou inadequado. (item 3.2)

Entre os benefícios estimados desta fiscalização podem-se mencionar:
- expectativa de controle, gerada pela análise efetuada na implantação da metodologia de contratação EPC Progressivo;
- oportunidades de melhoria para correção de falhas identificadas na composição do DFP, informadas aos técnicos da Petrobras na reunião de encerramento, e na falta de aderência entre o contrato e sua execução.

6 - ENCAMINHAMENTO
Proposta da equipe
Ante todo o exposto, somos pelo encaminhamento dos autos ao Gabinete do Exmo. Sr. Ministro-Relator Raimundo Carreiro, com as seguintes propostas:

6.1 Promover a oitiva da Petrobras S.A. e da Galvão Engenharia S.A., com fundamento no art. 5º inciso LV, da Constituição Federal, e na Súmula Vinculante nº 3 do STF, para que se manifestem, se assim desejarem, acerca dos seguintes indícios de irregularidades identificados no Contrato 0800.0062504.10.2, cujo objeto é a implantação das Unidades de Hidrotratamento (UHDT), Geração de Hidrogênio (UGH) e Tratamento de Águas Ácidas (UTAA) da Carteira de Diesel da UN-REPLAN em Paulínia/SP:

6.1.1 aplicação de encargos sociais de horista para os grupos "1.1 - Serviços de Projeto no Escritório" e "1.2 - Levantamento de Campo e Assistência à Montagem" da seção "Projeto"; (3.2)

6.1.2 inclusão do item "Adicional no custo médio do HH em função da adequação entre datas base (dissídio x contrato)" no DFP, o que caracteriza adoção de antecipação de reajuste contratual não

previsto na legislação, conforme descrito no relatório de fiscalização; (3.2)

6.1.3 inclusão de itens idênticos, na LAQFP, com diferentes preços unitários, caso das estacas tipo Hélice Contínua com diâmetros de 40 cm e 50 cm; e (3.2)

6.1.4 adoção de encargos sociais para mão de obra horista em percentual superior ao usualmente praticado. (3.2)

6.2 Determinar à Petróleo Brasileiro S.A. - MME, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/92, c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno/TCU, para que, em relação ao Contrato 0800.0062504.10.2:

6.2.1 no prazo de até cinco dias após a emissão da AS4, encaminhe a este Tribunal a documentação que embasou a definição das quantidades e valores para emissão da AS4, em especial a análise circunstanciada das composições de preços unitários de todos os serviços cujos quantitativos constantes da LAQFP foram alterados, assim como para os novos itens que forem inseridos na LAQFP, bem como para os demais custos, inclusive indiretos, que tenham gerado alteração do valor contratual; (3.2)

6.2.2 no prazo de quinze dias, firme aditivo formalizando as alterações realizadas na emissão das AS-1 e AS-3; (3.1)

6.2.3 apresente, em prazo de quinze dias, justificativa circunstanciada quanto à ausência das estacas Hélice Contínua de diâmetro 30 cm, 40 cm e 60 cm no DFP elaborado pela contratada, embora apresentadas na LAQFP, assim como as providências adotadas para solucionar inconsistências detectadas, referentes à existência de preços distintos para serviços idênticos; (3.2)

6.2.4 quando da emissão da Autorização de Serviço 4 – AS4, momento em que serão executados os serviços da seção "Montagem", exija que a contratada apresente a documentação relativa ao recolhimento do PIS/PASEP e COFINS e, caso se confirme o regime cumulativo para essa seção, proceda à correção das alíquotas apresentadas no DFP e altere o valor contratual. Prazo de quinze dias após o recolhimento do PIS/PASEP e COFINS de itens pertencentes à seção "Montagem"; (3.2)

6.2.5 no prazo de quinze dias, apresente todos os critérios que nortearam a elaboração da estimativa de custos, inclusive com a indicação das unidades que serviram de paradigma para a determinação dos quantitativos adotados, a metodologia utilizada para adequação de local, data e capacidade, e outros critérios que porventura tenham sido utilizados; (3.2)

6.2.6 no prazo de quinze dias, apresente a documentação referente aos esclarecimentos acerca do DFP, conforme solicitado no Ofício de Requisição nº 05-288/2011; e (4)

6.2.7 no prazo de quinze dias, a contar da ciência da comunicação processual, disponibilize a esta Corte cópia, em meio digital, do conjunto completo dos Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental referente à Carteira de Diesel da REPLAN, conforme preconizado no Manual de Apresentação de Estudos de Viabilidade de Projetos de Grande Vulto, documento aprovado pela Comissão de Monitoramento e Avaliação do Plano Plurianual 2008-2011 (CMA), bem como no normativo interno da Petrobras – PG-12-SL/ECP-001 e no Manual de Investimentos Petrobras 2006, contendo as seguintes informações, entre outras que se façam necessárias:

6.2.7.1. pacote de suporte à decisão em todos os níveis (FEL-1, FEL-2 e FEL-3), adotado pela Petrobras, ou laudos de avaliação econômico-financeira ou, ainda, documentos que contenham

informações sobre o Estudo de Viabilidade Técnica e Econômica;

6.2.7.2. planilhas eletrônicas desenvolvidas para avaliação econômico-financeira do empreendimento, com fórmulas discriminadas, e, quando for o caso, descrição do inter-relacionamento das planilhas apresentadas, de acordo com o método de Fluxo de Caixa Descontado (FCD);

6.2.7.3. estudo da demanda ou volume de vendas desenvolvido a partir das características do empreendimento, incluindo todas as receitas operacionais ou outras que venham a compor o total de receitas, especificando, ainda, a área de influência do projeto;

6.2.7.4. custos e despesas estimados para a prestação dos serviços ou para a produção;

6.2.7.5. projeção das receitas, dos custos e das despesas operacionais devidamente fundamentada em premissas econômicas e financeiras;

6.2.7.6. premissas econômicas e financeiras (v.g. preço do produto ou do insumo, taxa de câmbio, taxa de inflação, taxa de crescimento do PIB) utilizadas para projeção dos componentes do fluxo de caixa fundamentadas em fontes oficiais, ou, no caso de não adoção de fontes oficiais, as justificativas evidenciadas para tal medida;

6.2.7.7. investimentos a serem realizados, com data de referência e discriminados com quantitativos e preços utilizados na orçamentação;

6.2.7.8. parâmetros a serem utilizados na definição da taxa de desconto ou da taxa mínima de atratividade, acompanhados dos respectivos cálculos, critérios de definição e justificativas, consistentes com a metodologia do WACC;

6.2.7.9. data-base e horizonte de projeção, conforme estabilização do fluxo de caixa;

6.2.7.10. cálculo e valor da perpetuidade, quando for o caso;

6.2.7.11. análise de sensibilidade das principais premissas que influenciam o fluxo de caixa; e

6.2.7.12. parâmetros técnico-operacionais visando a otimizar a capacidade de produção e de ociosidade para o mercado interno e o externo, que possibilitem verificar as alternativas de investimentos, comprovando-as sob o ponto de vista econômico-financeiro. (4)

6.3 Dar tratamento sigiloso aos documentos contidos nos itens não digitalizáveis que compõem a peça n.º 15, do Processo TC 014.686/2011-2, a fim de resguardar a confidencialidade das informações e atender ao disposto no § 3º, do art. 2º, da Portaria TCU n.º 124/2010.

6.4 Considerar, para efeito de franqueamento de vista e cópia dos autos, que:

6.4.1 a Petróleo Brasileiro S.A pode ter acesso irrestrito aos documentos não digitalizáveis constantes da peça n.º 15, do Processo TC 014.686/2011-2, bem como a quaisquer outras evidências utilizadas neste relatório; e

6.4.2 a empresa Galvão Engenharia S.A. (CNPJ: 01.340.937/0001-79), não poderá ter acesso às informações classificadas como sigilosas por não se relacionarem à defesa de seus interesses.

6.5. Dar ciência à Petrobras S.A. que, durante os trabalhos de fiscalização, foi verificada a

execução do Contrato 0800.0062504.10.2 de maneira distinta da inicialmente pactuada, sem que fosse formalizado termo aditivo, após prévia consulta ao departamento jurídico e demais esferas competentes da Companhia. A execução de maneira diversa do estabelecido em contrato sem a celebração de aditivo afronta o disposto no item 5.4 do Manual de Procedimentos Contratuais, em especial nos subitens 5.4.1.1 e 5.4.3.

6.6 Comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que não foram detectados, na presente fiscalização, indícios de irregularidades que se enquadram no inciso IV do § 1º do art. 94 da Lei 12.309/2010 (LDO/2011), para o Contrato n.º 0800.0062504.10.2, cujo objeto é a implantação das Unidades de Hidrotratamento (UHDT), Geração de Hidrogênio (UGH) e Tratamento de Águas Ácidas (UTAA) da Carteira de Diesel da UN-REPLAN em Paulínia/SP.

VOTO

Conforme consta nos autos, não foram detectados indícios de irregularidades que se enquadrem no disposto no art. 94, § 1º, inciso IV da Lei nº 12.309/2010, no Contrato em tela.

2. Ainda que não tenha sido verificado risco efetivo ou potencial de dano ao Erário com relevância material, constatou-se o descumprimento de cláusulas contratuais.

3. O contrato analisado estabelece a divisão da execução do objeto em quatro Autorizações de Serviço (AS) e define, além dos serviços que compõem cada um dos documentos, a forma de cálculo de seus valores. No entanto, as Autorizações de Serviço emitidas divergem da previsão contratual nos serviços e nos valores autorizados.

4. Também, identificou-se acréscimo de itens na “lista de equipamentos” com relação ao previsto contratualmente. Só esta alteração aumentou em R$ 77.899.354,03 o valor inicialmente previsto. Além disso, a forma de cálculo do valor da AS, foi obtido por meio dos percentuais estipulados na Estrutura Analítica do Contrato (EAC), forma distinta do método de cálculo estabelecido contratualmente.

5. De acordo com a estatal, tornou-se mais adequada a atribuição do valor da Autorização de Serviço (AS) segundo os valores encontrados na Estrutura Analítica do Contrato (EAC), a fim de permitir a especificação dos serviços até o nível de "componente", e assim possibilitar a vinculação com os valores a serem pagos. O acréscimo de equipamentos e a forma de atribuição de valores pela EAC alteraram o valor da AS-1 para R$ 369.504.765,60, o que acarreta uma diferença total de R$ 78.476.081,50 acima do seu valor original. Da mesma forma, no que tange à AS 3, também foram constatadas divergências entre a forma de atribuição de seu valor previsto contratualmente e o executado quando da emissão de sua autorização.

6. Ressalto que neste contrato está sendo testada nova metodologia. Por essa razão, entendo que algumas correções durante a sua execução podem ser aceitas. Entretanto, é importante destacar que a prática de emitir AS sem a definição real das quantidades, eleva o risco de se autorizar a execução de serviços com valores indeterminados e com consequente extrapolação do valor inicialmente contratado, uma vez que poderão ocorrer variações significativas de quantidades entre o que foi autorizado e o que realmente será executado.

7. Por essa razão, penso que cabe determinar à Petrobras que firme aditivo formalizando as alterações realizadas na emissão da AS-1 e AS-3 e cientificá-la acerca da elaboração de aditivo a ser submetido ao jurídico e demais esferas competentes para ser apreciado e assim formalizar futuras alterações contratuais que se fizerem necessárias.

8. Além disso, conforme registrado no Relatório antecedente, foram verificadas as seguintes impropriedades, em razão das quais acolho a proposta de oitiva da Petrobras e da empresa Galvão Engenharia S.A:

8.1. aplicação de encargos sociais de “horista” para os grupos "1.1 - Serviços de Projeto no

Escritório" e "1.2 - Levantamento de Campo e Assistência à Montagem" da seção "Projeto";

8.2. inclusão do item "Adicional no custo médio do HH em função da adequação entre datas base (dissídio x contrato)" no Demonstrativo de Formação de Preços (DFP), o que caracteriza adoção de antecipação de reajuste contratual não previsto na legislação, conforme descrito no relatório de fiscalização;

8.3. inclusão de itens idênticos, na Lista Auxiliar de Quantitativos para Formação de Preços (LAQFP), com diferentes preços unitários, caso das estacas tipo Hélice Contínua com diâmetros de 40 cm e 50 cm;

8.4. adoção de encargos sociais para mão de obra "horista" em percentual superior ao usualmente praticado.

9. Por fim, julgo necessário determinar que seja dado tratamento sigiloso aos documentos contidos nos itens não digitalizáveis que compõem a peça nº 15 destes autos, bem como aos solicitados no subitem 9.2.7 da minuta de Acórdão que ora proponho, a fim de resguardar a confidencialidade das informações, nos termos do art. 2º, § 3º, da Portaria TCU nº 124/2010 e do art. 9º da Resolução TCU nº 191/2006, que dispõe, **in verbis "***As informações recebidas de pessoa física ou jurídica externa ao Tribunal devem ser classificadas observando-se os requisitos de segurança da informação indicados por quem as forneceu.".*

10. Diante do exposto, acolho integralmente a proposta de encaminhamento da unidade técnica, cujos argumentos convergentes incorporo às presentes razões de decidir, e Voto por que seja adotado o Acórdão que ora submeto à apreciação deste Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 21 de setembro de 2011.

RAIMUNDO CARREIRO
Relator

ACÓRDÃO Nº 2524/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 014.686/2011-2.
2. Grupo I – Classe V – Assunto: Relatório de Auditoria (Fiscobras 2011).
3. Interessado: Congresso Nacional (CN).

3.1. Responsáveis: José Sérgio Gabrielli de Azevedo (CPF 042.750.395-72); Carlos Alexandre Fanjul Igreja (CPF 920.020.727-87); Rafael Carneiro Guimarães (CPF 040.654.446-83).

4. Entidade: Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras); Ministério das Minas e Energia (MME) (vinculador).
5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade: Secretaria de Fiscalização de Obras 3 (SECOB-3).
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Relatório de Auditoria realizada na empresa Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras), no período compreendido entre 30/5/2011 e 20/7/2011, com o objetivo de fiscalizar a execução do Contrato nº 0800.0062504.10.2 (PT 25.753.0288.3155.0035/2011 - Modernização e Adequação do Sistema de Produção da Refinaria de Paulínia (REPLAN), em Paulínia/SP), envolvendo valores da ordem de R$ 1.162.083.989,03.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. promover a oitiva da Petrobras S.A, na pessoa do Sr. José Sérgio Gabrielli de Azevedo (CPF 042.750.395-72) e da empresa Galvão Engenharia S.A., na pessoa de seu representante legal, com

fundamento no art. 5º inciso LV, da Constituição Federal, e na Súmula Vinculante nº 3 do STF, para que se manifestem acerca dos seguintes indícios de irregularidades identificados no âmbito do Contrato nº 0800.0062504.10.2, cujo objeto é a implantação das Unidades de Hidrotratamento (UHDT), Geração de Hidrogênio (UGH) e Tratamento de Águas Ácidas (UTAA) da Carteira de Diesel da UN-REPLAN em Paulínia/SP:

9.1.1. aplicação de encargos sociais de "horista" para os grupos "1.1 - Serviços de Projeto no Escritório" e "1.2 - Levantamento de Campo e Assistência à Montagem" da seção "Projeto";

9.1.2. inclusão do item "Adicional no custo médio do HH em função da adequação entre datas base (dissídio x contrato)" no Demonstrativo de Formação de Preços (DFP), o que caracteriza adoção de antecipação de reajuste contratual não previsto na legislação, conforme descrito no relatório de fiscalização;

9.1.3. inclusão de itens idênticos, na Lista Auxiliar de Quantitativos para Formação de Preços (LAQFP), com diferentes preços unitários, caso das estacas tipo Hélice Contínua com diâmetros de 40 cm e 50 cm;

9.1.4. adoção de encargos sociais para mão de obra "horista" em percentual superior ao usualmente praticado;

9.2. determinar à Petróleo Brasileiro S.A., com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei nº 8.443/92, c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno/TCU, para que, em relação ao Contrato nº 0800.0062504.10.2:

9.2.1 no prazo de até cinco dias após a emissão da Autorização de Serviço nº 4 (AS-4), encaminhe a este Tribunal a documentação que embasou a definição das quantidades e valores para emissão da AS4, em especial a análise circunstanciada das composições de preços unitários de todos os serviços cujos quantitativos constantes da Lista Auxiliar de Quantitativos para Formação de Preços (LAQFP) foram alterados, assim como para os novos itens que forem inseridos na LAQFP, bem como para os demais custos, inclusive indiretos, que tenham gerado alteração do valor contratual;

9.2.2 firme aditivo, no prazo de quinze dias, a contar da ciência desta decisão, formalizando as alterações realizadas na emissão das Autorizações de Serviço AS-1 e AS-3;

9.2.3 apresente, no prazo de quinze dias, a contar da ciência desta decisão, justificativa circunstanciada quanto à ausência das estacas Hélice Contínua de diâmetro 30 cm, 40 cm e 60 cm no Demonstrativo de Formação de Preços (DFP) elaborado pela contratada, embora apresentadas na Lista Auxiliar de Quantitativos para Formação de Preços (LAQFP), assim como as providências adotadas para solucionar inconsistências detectadas, referentes à existência de preços distintos para serviços idênticos;

9.2.4 quando da emissão da Autorização de Serviço nº 4 (AS-4), momento em que serão executados os serviços da seção "Montagem", exija que a contratada apresente a documentação relativa ao recolhimento do PIS/PASEP e COFINS e, caso se confirme o regime cumulativo para essa seção, proceda à correção das alíquotas apresentadas no Demonstrativo de Formação de Preços (DFP) e altere o valor contratual. Prazo de quinze dias após o recolhimento do PIS/PASEP e COFINS de itens pertencentes à seção "Montagem";

9.2.5 apresente, no prazo de quinze dias, a contar da ciência desta decisão, todos os critérios que nortearam a elaboração da estimativa de custos, inclusive com a indicação das unidades que serviram de paradigma para a determinação dos quantitativos adotados, a metodologia utilizada para adequação de local, data e capacidade, e outros critérios que porventura tenham sido utilizados;

9.2.6 apresente, no prazo de quinze dias, a contar da ciência desta decisão, a documentação referente aos esclarecimentos acerca do Demonstrativo de Formação de Preços (DFP), conforme solicitado no Ofício de Requisição nº 05-288/2011;

9.2.7 disponibilize a esta Corte, no prazo de quinze dias, a contar da ciência desta decisão, cópia, em meio digital, do conjunto completo dos Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental referente à Carteira de Diesel da REPLAN, conforme preconizado no Manual de Apresentação de Estudos de Viabilidade de Projetos de Grande Vulto, documento aprovado pela Comissão de Monitoramento e Avaliação do Plano Plurianual 2008-2011 (CMA), bem como no normativo interno da Petrobras – PG-12-SL/ECP-001 e no Manual de Investimentos Petrobras 2006, contendo as seguintes informações, entre outras que se façam necessárias:

9.2.7.1. pacote de suporte à decisão em todos os níveis (FEL-1, FEL-2 e FEL-3), adotado pela Petrobras, ou laudos de avaliação econômico-financeira ou, ainda, documentos que contenham informações sobre o Estudo de Viabilidade Técnica e Econômica;

9.2.7.2. planilhas eletrônicas desenvolvidas para avaliação econômico-financeira do empreendimento, com fórmulas discriminadas, e, quando for o caso, descrição do inter-relacionamento das planilhas apresentadas, de acordo com o método de Fluxo de Caixa Descontado (FCD);

9.2.7.3. estudo da demanda ou volume de vendas desenvolvido a partir das características do empreendimento, incluindo todas as receitas operacionais ou outras que venham a compor o total de receitas, especificando, ainda, a área de influência do projeto;

9.2.7.4. custos e despesas estimados para a prestação dos serviços ou para a produção;

9.2.7.5. projeção das receitas, dos custos e das despesas operacionais devidamente fundamentada em premissas econômicas e financeiras;

9.2.7.6. premissas econômicas e financeiras (v.g. preço do produto ou do insumo, taxa de câmbio, taxa de inflação, taxa de crescimento do PIB) utilizadas para projeção dos componentes do fluxo de caixa fundamentadas em fontes oficiais, ou, no caso de não adoção de fontes oficiais, as justificativas evidenciadas para tal medida;

9.2.7.7. investimentos a serem realizados, com data de referência e discriminados com quantitativos e preços utilizados no orçamento;

9.2.7.8. parâmetros a serem utilizados na definição da taxa de desconto ou da taxa mínima de atratividade, acompanhados dos respectivos cálculos, critérios de definição e justificativas, consistentes com a metodologia do WACC;

9.2.7.9. data-base e horizonte de projeção, conforme estabilização do fluxo de caixa;

9.2.7.10. cálculo e valor da perpetuidade, quando for o caso;

9.2.7.11. análise de sensibilidade das principais premissas que influenciam o fluxo de caixa;

9.2.7.12. parâmetros técnico-operacionais visando a otimizar a capacidade de produção e de ociosidade para o mercado interno e o externo, que possibilitem verificar as alternativas de investimentos, comprovando-as sob o ponto de vista econômico-financeiro;

9.3. dar tratamento sigiloso aos documentos contidos nos itens não digitalizáveis que compõem a peça nº 15, do Processo TC 014.686/2011-2, bem como aos solicitados no subitem 9.2.7 retro, consoante previsto no art. 9º da Resolução TCU nº 191/2006 e no § 3º, do art. 2º, da Portaria TCU nº 124/2010, a fim de resguardar a confidencialidade das informações;

9.4. considerar, para efeito de franqueamento de vista e cópia dos autos, que:

9.4.1 a Petróleo Brasileiro S.A pode ter acesso irrestrito aos documentos não digitalizáveis constantes da peça n.º 15, do Processo TC 014.686/2011-2, bem como a quaisquer outras evidências utilizadas neste relatório;

9.4.2. a empresa Galvão Engenharia S.A. (CNPJ: 01.340.937/0001-79), não poderá ter acesso às informações classificadas como sigilosas por não se relacionarem à defesa de seus interesses;

9.5. dar ciência à Petrobras S.A. que, durante os trabalhos de fiscalização, foi verificada a execução do Contrato nº 0800.0062504.10.2 de maneira distinta da inicialmente pactuada, sem que fosse formalizado termo aditivo, após prévia consulta ao departamento jurídico e demais esferas competentes da Companhia. A execução de maneira diversa do estabelecido em contrato sem a celebração de aditivo afronta o disposto no item 5.4 do Manual de Procedimentos Contratuais, em especial nos subitens 5.4.1.1 e 5.4.3;

9.6. comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que não foram detectados, na presente fiscalização, indícios de irregularidades que se enquadram no inciso IV do § 1º do art. 94 da Lei nº 12.309/2010 (LDO/2011), para o Contrato nº 0800.0062504.10.2, cujo objeto é a implantação das Unidades de Hidrotratamento (UHDT), Geração de Hidrogênio (UGH) e Tratamento de Águas Ácidas (UTAA) da Carteira de Diesel da UN-REPLAN em Paulínia/SP;

9.7. encaminhar cópia deste Acórdão, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentam:

9.7.1. à Petrobras S/A;

9.7.2. à empresa Galvão Engenharia S.A. (CNPJ: 01.340.937/0001-79);
9.7.3. à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional.

10. Ata n° 39/2011 – Plenário.
11. Data da Sessão: 21/9/2011 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2524-39/11-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Augusto Nardes (na Presidência), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro (Relator), José Jorge e José Múcio Monteiro.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.
13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO NARDES
Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)
RAIMUNDO CARREIRO
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE II – 2ª Câmara
TC 017.692/2009-4
Natureza: Tomada de Contas Especial
Entidade: Município de Brasília de Minas/MG
Responsáveis: Construtora Rocdam Ltda / Aspen Construções e Serviços Ltda (02.953.492/0001-65); Getulio Andrade Braga (404.512.406-34); Vw Prestadora de Serviços Ltda (01.773.227/0001-32)
Interessado: Fundo Nacional de Saúde - MS (00.530.493/0001-71)
Advogado(s) constituído(s) nos autos: não há.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. NÃO COMPROVAÇÃO DA BOA E REGULAR APLICAÇÃO DOS RECURSOS ORIUNDOS DE CONVÊNIO CELEBRADO ENTRE O FUNDO NACIONAL DE SAÚDE E A MUNICIPALIDADE. RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA. REVELIA. CONTAS IRREGULARES, DÉBITO E MULTA.

1. A ausência de comprovação da boa e regular aplicação da totalidade dos recursos repassados ao Município para execução de Convênio celebrado com o Fundo Nacional de Saúde, enseja a responsabilização do gestor dos recursos.
2. Comprovada a participação de pessoas jurídicas em licitação com o intuito de burlá-la, evidenciando inexistente competitividade, e comprovado o recebimento de valores sem a apresentação da devida execução de etapas, metas ou fases do objeto pactuado, correta a responsabilização solidária, inclusive com aplicação de multa e da pena de inidoneidade.
3. Nos termos do art. 12, §3º da Lei nº 8.443/1992, aplicam-se os efeitos da revelia aos responsáveis que, mesmo regularmente citados, se mantêm silentes, não apresentando razões de defesa, nem recolhendo o débito a eles imputado aos cofres públicos.

RELATÓRIO

Tratam os autos de Tomada de Contas Especial instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde - FNS, em razão da não aprovação da prestação de contas dos recursos repassados ao Município de Brasília de Minas/MG, por meio do Convênio nº 980/1998, que teve por objeto estabelecer as condições para o desenvolvimento das ações do Plano de Erradicação do *Aedes Aegypti* no referido Município, visando fortalecer a capacidade técnico-operacional para atender aos serviços de saúde e sua integração ao Sistema Único de Saúde.

EXAME PRELIMINAR

2. Consoante exame preliminar de fls. 369/370 - Volume 1, o disposto no art. 4º da IN-TCU nº 56/2007 foi observado, vez que constam nos autos os documentos elencados no referido dispositivo normativo que se enquadram ao caso vertente e que possibilitam a análise do mérito da questão em debate e o amplo exercício do contraditório e do direito de defesa.

INSTRUÇÃO INICIAL

3. Por meio da instrução inicial de fls. 378/383 - Volume 1, a Unidade Técnica propôs, inicialmente, o seguinte:

"5.1.1 que seja realizada diligência junto ao Sr. Getúlio Andrade Braga, ex-Prefeito Municipal de Brasília de Minas/MG, com fundamento nos arts. 10, § 1º e 11 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, para que no prazo de 15 (quinze) dias, contados a partir da ciência, encaminhar esclarecimentos/documentos em relação ao Convênio nº 980/1998 e 1º Termo Aditivo, referente ao combate e erradicação da aedes Aegypti, necessários ao saneamento dos autos, a seguir relacionados:

I - esclarecer se às empresas VW Prestadora de Serviços Ltda. e ASPEN – Construções e Serviços Ltda., estão autorizadas a executarem o objeto do mencionado convênio, tendo em vista que suas atividades econômicas estão relacionadas à construção de edifício, conforme registro no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica/CNPJ;

II - informar os critérios utilizados pela Prefeitura Municipal de Brasília de Minas na realização do certame licitatório, modalidade convite nº 89/98 e 34/99, quanto a seleção das empresas convidadas para participarem dos referidos certames, enviado, se for o caso, documentos comprobatórios;

III - encaminhar cópias dos seguintes documentos:

a) contratos assinados entre a Prefeitura Municipal de Brasília de Minas e as empresas VW Prestadora de Serviços Ltda. e ASPEN - Construções e Serviços Ltda., empresas vencedoras dos convites nºs 89/98 e 34/99, respectivamente, contratadas para executarem o objeto do convênio acima citado;

b) nota fiscal referente aos serviços prestados no combate a dengue no Município de Brasília de Minas, emitida pela empresa contratada VW Prestadora de Serviços Ltda.;

c) relação de empregados contratados, recibos de pagamentos, relação de materiais adquiridos, trabalhos de campo, medidas adotadas na execução do objeto do contrato e outros, que comprovam os serviços realizados pelas empresas VW Prestadora de Serviços Ltda. e ASPEN Construções e Serviços Ltda., na execução do objeto pactuado, de acordo com plano de trabalho aprovado;

d) recibos, notas de empenhos/pagamentos, cheques, extratos bancários e outros, que comprovam a aplicação do valor da contrapartida no objeto do convênio em questão, conforme os planos de trabalhos aprovados;

e) comprovantes de pagamentos às empresas Cirúrgica Vitório, no valor de R$ 5.670,40, e VW Prestadora de Serviços Ltda., no valor de R$ 5.670,00, visto que na relação de pagamentos enviada a forma de pagamento as referidas empresas estão como CAIXA;

f) documentos referentes às contratações dos agentes comunitários, na execução do objeto do convênio e do aditivo, pagos com recursos oriundos do mesmo, como: contratos, cheques, extratos bancários;

g) comprovante de recolhimento aos cofres do FNS, na importância de R$ 5.322,48, realizado em 17/6/2002, uma vez que o comprovante anexado nos autos não está legível, não sendo possível identificar o valor do recolhimento, data, nº da conta, importante para a comprovação do mencionado recolhimento.

5.1.2 que seja realizada diligência junto ao Banco do Brasil S/A, agência Brasília de Minas, Agência nº 0902-4, nos termos dos arts. 10, § 1º, e 11 da Lei nº 8.443, de 1992, para que remeta a este Tribunal, no prazo de 15 (quinze) dias, contados a partir da ciência, cópia de frente e verso dos cheques nºs 940152, 940153, 940154, 940155, 940156, 940158, 940159, 940160, 940161, relacionados nos extratos bancários da conta específica n.º 38.214-0, nos períodos de 1/7/1998 a 31/10/1998 e 1/8/1999 a 1/3/2000, pertencente à Prefeitura Municipal de Brasília de Minas/MG, destinada a movimentar os recursos transferidos por meio do Convênio nº 980/98, firmado entre Fundo Nacional de Saúde e a mencionada Prefeitura, assim como outros documentos de saques e transferências, com a identificação dos respectivos beneficiários e dos prepostos que os autorizaram (CPF), e, ainda, com demonstração dos rendimentos auferidos com as aplicações financeiras realizadas no período."

DILIGÊNCIAS

4. Em atendimento à diligência proposta no subitem 5.1.2 acima transcrito, o Banco do Brasil encaminhou, às fls. 389/429 - Volume 2, os documentos e informações solicitadas. Quanto à diligência proposta no subitem 5.1.1 acima, não houve resposta por parte do Sr. Getúlio Andrade Braga, ex-Prefeito do Município de Brasília, DE Minas/MG.

INSTRUÇÃO APÓS AS DILIGÊNCIAS

5. Após a análise dos documentos e informações encaminhadas pelo Banco do Brasil, a Unidade Técnica apresentou proposta de encaminhamento pugnando pela citação solidária dos responsáveis, conforme abaixo delineado (fls. 437/440 - Volume 2):

"5.1 Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior propondo, nos termos do arts. 10, § 1º, 12, inciso II, da Lei nº 8.443 de 16 de julho de 1992 c/c o art. 202, inciso II do Regimento Interno/TCU, a citação dos responsáveis abaixo arrolados, na seguinte forma:

I - Responsável Getúlio Andrade Braga – CPF 404.512.406-34

I.1 citação de V. Sª pelo valor abaixo indicado, para no prazo de 15 (quinze) dias, contado a partir da ciência da citação, apresentar alegações de defesa ou recolher aos cofres do Fundo Nacional de Saúde/FNS a quantia atualizada monetariamente e acrescida de juros de mora, nos termos da legislação vigente, abatendo-se na oportunidade a quantia ressarcida, em razão das ocorrências abaixo:

I.1.1 Ocorrências: não aprovação da prestação de contas dos recursos repassados à Prefeitura Municipal de Brasília de Minas/MG, mediante o Convênio nº 980/1998, Siafi nº 348043, que teve por objeto estabelecer as condições para o desenvolvimento das ações do Plano de Erradicação do Aedes Aegypti no Município, visando fortalecer a capacidade técnico-operacional para atender aos serviços de saúde e sua integração ao Sistema Único de Saúde, no que refere as seguintes irregularidades:

a) não aplicação no mercado financeira os recursos relativos ao 1º repasse do convênio, contrariando o art. 20, parágrafo 1º da IN/STN/01/97;

b) remanejamento do valor da rubrica Serviço de Terceiro Pessoa Física para Serviço de Terceiro Pessoa Jurídica, sem anuência do concedente;

c) agentes contratados para a execução do convênio não foram pagos com recursos oriundos do mesmo;

d) pagamento em duplicidade na aquisição de material de consumo no valor total de R$ 11.340,80, tendo em vista que o contrato firmado com a empresa VW Prestadora de Serviços Ltda. previa em sua cláusula 3ª que o material a ser utilizado era de responsabilidade da contratada.

e) pagamento em duplicidade na aquisição de material de consumo no valor de R$ 14.176,00, tendo em vista que o contrato firmado com a empresa ASPEN – Construções e Serviços Ltda., alterada para Construtora ROCDAM Ltda., previa em sua cláusula 3ª que o material a ser utilizado era de responsabilidade da contratada.

I.1.2 Quantificação do Débito

Valor Histórico (R$)	Data da Ocorrência
11.340,80	7/7/1998
14.176,00	10/8/1999
Crédito	
5.322,48	17/6/2002

I.2 citação solidária de V. Sª com a empresa VW Prestadora de Serviços Ltda., pelo valor abaixo indicado, para no prazo de 15 (quinze) dias, contado a partir da ciência da citação, apresentarem alegações de defesa ou recolherem aos cofres do Fundo Nacional de Saúde/FNS a quantia atualizada monetariamente e acrescida de juros de mora, nos termos da legislação vigente, em razão das ocorrências abaixo relacionadas, referente ao Convênio nº 980/1998 e seu aditivo, que teve como objetivo estabelecer as condições para o desenvolvimento das ações do Plano de Erradicação do Aedes Aegypti no Município, visando fortalecer a capacidade técnico-operacional para atender aos serviços de saúde e sua integração ao Sistema Único de Saúde.

I.2.1 Ocorrências: pagamento à empresa VW Prestadora de Serviços Ltda. a quantia de R$ 45.363,20, por meio dos cheques nºs 940.152 (R$ 22.529,20) e 940156 (R$ 22.834,00), sem a devida comprovação da execução das metas/etapas/fases previstas no plano de trabalho aprovado, bem como que os trabalhos em campo para o combate e erradicação do Aedes Aegypi, tendo em vista a não existência de documentos e/ou informações que comprovem que os recursos repassados a essa empresa foram utilizados na execução do objeto pactuado no Convênio nº 980/98, vedada pelos arts. 62 e 63 da Lei nº 4.320/64 (enviar cópia dos cheques de fls. 397/400-v.2);

I.2.2 Quantificação do Débito

Valor Histórico (R$)	Data da Ocorrência
22.529,20	2/9/1998 (fl.415-v.2)
22.834,00	23/10/1998(fl.416-v.2)

I.3 citação solidária de V. Sª com a empresa Construtora ROCDAM Ltda. (ASPEN – Construções e Serviços Ltda.), pelo valor abaixo indicado, para no prazo de 15 (quinze) dias, contado a partir da ciência da citação, apresentarem alegações de defesa ou recolherem aos cofres do Fundo Nacional de Saúde/FNS a quantia atualizada monetariamente e acrescida de juros de mora, nos termos da legislação vigente, em razão das ocorrências abaixo relacionadas, referente ao Convênio nº 980/1998 e seu aditivo, que teve como objetivo estabelecer as condições para o desenvolvimento das ações do Plano de Erradicação do Aedes Aegypti no Município, visando fortalecer a capacidade técnico-operacional para atender aos serviços de saúde e sua integração ao Sistema Único de Saúde.

I.3.1 Ocorrências:

a) pagamento à empresa ASPEN – Construções e Serviços Ltda. (Construtora ROCDAM Ltda.), a quantia de R$ 43.945,54, em razão da Nota Fiscal nº 000018, datada de 16/11/99, sem a devida comprovação da execução das metas/etapas/fases previstas no plano de trabalho aprovado, bem como que os trabalhos em campo para o combate e erradicação do Aedes Aegypi, tendo em vista a não existência de documentos e/ou informações que comprovem que os recursos repassados a essa empresa foram

utilizados na execução do objeto pactuado no Convênio nº 980/98, vedada pelos arts. 62 e 63 da Lei nº 4.320/64 (enviar cópia dos documentos de fls. 81, 89, 90, 92 e 94);

b) emissão de cheque nominal à Prefeitura Municipal de Brasília de Minas e ao Tesoureiro Municipal (CH nºs 940159, 940160 e 940161), sacados diretamente no caixa, para fins de pagamento à empresa Aspen Construções e Serviços Ltda., conforme registrado na notas de autorização de pagamento de fls. 89, 92 e 94 e relação de pagamentos de fls. 81, contrariando o art. 20 da IN/STN 01/97.

I.3.2 Quantificação do Débito

Valor Histórico (R$)	Data da Ocorrência
20.413,46	24/11/1999 (fl. 420-v.2)
15.310,08	23/12/1999 (fl.421-v.2)
8.222,00	8/2/2000 (fl.423-v.2)

I.4 Endereço:
Getúlio Andrade Braga – CPF 404.512.406-34
Rua Juca Simões, 144 – Rosário
CEP.: 39.330-000 - BRASÍLIA DE MINAS/MG (fl.368-v.1)

II - Responsável VW Prestadora de Serviços Ltda. - CNPJ: 01.773.227/0001-32

II.1 citação solidária da empresa VW Prestadora de Serviços Ltda. com o Sr. Getúlio Andrade Braga, ex-Prefeito Municipal de Brasília de Minas/MG, pelo valor abaixo indicado, para no prazo de 15 (quinze) dias, contado a partir da ciência da citação, apresentarem alegações de defesa ou recolherem aos cofres do Fundo Nacional de Saúde/FNS a quantia atualizada monetariamente e acrescida de juros de mora, nos termos da legislação vigente, em razão das ocorrências abaixo relacionadas, referente ao Convênio nº 980/1998 e seu aditivo, que teve como objetivo estabelecer as condições para o desenvolvimento das ações do Plano de Erradicação do Aedes Aegypti no Município, visando fortalecer a capacidade técnico-operacional para atender aos serviços de saúde e sua integração ao Sistema Único de Saúde.

II.1.1 Ocorrências: recebimento da Prefeitura Municipal de Brasilia de Minas/MG a quantia de R$ 45.363,20, por meio dos Cheques nºs 940152 (R$ 22.529,20) e 940156 (R$ 22.834,00), sem a devida comprovação da execução das metas/etapas/fases previstas no plano de trabalho aprovado, bem como que os trabalhos em campo para o combate e erradicação do Aedes Aegypi, tendo em vista a não existência de documentos e/ou informações que comprovem que os recursos repassados a essa empresa foram utilizados na execução do objeto pactuado do Convênio nº 980/98 (enviar cópia dos cheques de fls. 397/400-v.2);

II.1.2 Quantificação do Débito

Valor Histórico (R$)	Data da Ocorrência
22.529,20	2/9/1998 (fl.415-v.2)
22.834,00	23/10/1998(fl.416-v.2)

II.2 Endereço:
VW Prestadora de Serviços Ltda. - CNPJ 01.773.227/0001-32
Rua Mario Botelho nº 11, Letra A, Sala 105 – Vila Guilhermina
CEP.: 39.400-501 - MONTES CLAROS/MG (fl.371-V.1)

III - Responsável Construtora ROCDAM Ltda. - CNPJ: 02.953.492/0001-65

III.1 citação solidária da empresa Construtora ROCDAM Ltda. (ASPEN – Construções e Serviços Ltda.) com o Sr. Getúlio Andrade Braga, ex-Prefeito Municipal de Brasília de Minas/MG, pelo valor abaixo indicado, para no prazo de 15 (quinze) dias, contado a partir da ciência da citação,

apresentarem alegações de defesa ou recolherem aos cofres do Fundo Nacional de Saúde/FNS a quantia atualizada monetariamente e acrescida de juros de mora, nos termos da legislação vigente, em razão das ocorrências abaixo relacionadas, referente ao Convênio nº 980/1998 e seu aditivo, que teve como objetivo estabelecer as condições para o desenvolvimento das ações do Plano de Erradicação do Aedes Aegypti no Município, visando fortalecer a capacidade técnico-operacional para atender aos serviços de saúde e sua integração ao Sistema Único de Saúde.

III.1.2 Ocorrências: recebimento da Prefeitura Municipal de Brasilia de Minas/MG, a quantia de R$ 43.945,54, em razão da Nota Fiscal nº 000018, datada de 16/11/99, sem a devida comprovação da execução das metas/etapas/fases previstas no plano de trabalho aprovado, bem como que os trabalhos em campo para o combate e erradicação do Aedes Aegypi, tendo em vista a não existência de documentos e/ou informações que comprovem que os recursos repassados a essa empresa foram utilizados na execução do objeto pactuado no Convênio nº 980/98 (enviar cópia dos documentos de fls. 81, 89, 90, 92, 94, 403/404 e 426/433-v.2)

III.1.2 Quantificação do Débito

Valor Histórico (R$)	Data da Ocorrência
20.413,46	24/11/1999 (fl. 420-v.2)
15.310,08	23/12/1999 (fl.421-v.2)
8.222,00	8/2/2000 (fl.423-v.2)

(...)”

CITAÇÃO

6. Conforme documentos inclusos de fls. 467/469 – Volume 2, os responsáveis foram todos devidamente citados, mas nenhum deles apresentou alegações de defesa ou recolheu aos cofres públicos o débito a eles imputado.

INSTRUÇÃO APÓS AS CITAÇÕES

7. Às fls. 470/477 – Volume 2, a Unidade Técnica apresentou proposta final de encaminhamento acorde (concordância às fls. 478/479 – Volume 2), que, nos termos do inciso I, §3º do art. 1º da Lei nº 8.443/92 transcrevo:

“(...)

2. PROVIDÊNCIAS ADOTADAS NA FASE INTERNA

2.1 Trata-se de Tomada de Contas Especial instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde-FNS, em razão da não aprovação da prestação de contas dos recursos repassados à Prefeitura Municipal de Brasília de Minas/MG, mediante o Convênio nº 980/1998, Siafi nº 348043, que teve por objeto estabelecer as condições para o desenvolvimento das ações do Plano de Erradicação do Aedes Aegypti no Município, visando fortalecer a capacidade técnico-operacional para atender aos serviços de saúde e sua integração ao Sistema Único de Saúde, conforme Termo do Convênio (fls. 15/23).

2.1.1 Mediante 1º Termo Aditivo foi liberado recurso suplementar ao objeto do convênio, no valor de R$ 56.704,00, bem como prorrogada a vigência do Convênio para 31/12/2000 (fls. 30/33).

2.2 Assim, os recursos previstos para a execução do objeto conveniado foram orçados no total de R$ 130.419,20, sendo que, no exercício de 1998, liberou-se a importância de R$ 68.044,80, sendo 56.704,00 à conta da concedente e R$ 11.340,80 como contrapartida da convenente e, no exercício de 1999, liberaram recursos suplementares no montante de R$ 62.374,40, sendo R$ 56.704,00 à conta da concedente e R$ 5.670,40 de contrapartida, conforme as ordens bancárias relacionadas abaixo:

Nº OB	Valor	Data da Liberação	Data do Crédito
1998OB07634	R$ 28.000,00	2/7/1998 (fl. 25)	7/7/1998 (fls. 50 e 413-v.2)

1998OB08733	R$ 28.704,00	4/8/1998 (fl. 25)	7/8/1998 (fls. 50 e 414-v.2)
1999OB009405	R$ 28.000,00	5/8/1999 (fl. 34)	10/8/1999 (fls. 96 e 417-v.2)
1999OB011701	R$ 28.704,00	27/9/1999 (fl. 35)	30/9/1999 (fls. 97 e 418-v.2).

2.2.1 Cabe ressaltar que foi acrescida à receita do Convênio nº 980/1998 a importância de R$ 6.339,20, referente aos rendimentos das aplicações financeiras (R$ 1.417,54) e à contrapartida extra (R$ 4.921,66).

2.3 Constam dos autos, a título de prestação de contas do Convênio nº 980/1998, os seguintes documentos:

2.3.1 1º Repasse: Relatório de Execução Físico-Financeiro (fl. 45), Execução da Receita e Despesa (fl. 46), Relação de Pagamentos (fl. 47), Relação de Bens (fls. 48/49), Extrato bancário (fls. 50/51), Atas de Julgamento/Adjudicação/Homologação (fls. 52/53), Relatório de Cumprimento do Objeto (fl. 54);

2.3.2 2º Repasse: Relatório de Execução Físico-Financeiro (fl. 79), Execução da Receita e Despesa (fl. 80), Relação de Pagamentos (fl. 81), relatório de Cumprimento do Objeto (fl. 82), Nota de Autorização de Pagamento (fls. 83, 85, 87, 89, 92, 94), Notas Fiscais (fls. 84, 86, 88, 90/91, 93, 95), Extrato bancário (fls. 96/111). Além disso, foram enviadas cópias das Cartas Convite (fls. 112/118), Ata de Julgamento (fls. 119/120), expedientes de fls. 135/138, 144/145, contrato de prestação de serviço, nota de pagamento e Recibo de Pagamento Autônomo-RPA (fls. 146/198-v. P

e 201/225-v.1).

2.4 Promovida análise da documentação apresentada, a Divisão de Convênio e Gestão-DICON manifestou-se pela não aprovação da prestação de contas, em seus Pareceres de nºs 401/2001 (fls. 128/132-v.P); 729/2002(fls. 139/142-v.P); 1118/2002 (fls. 226/228-v.1).

2.5 Desta forma, a Coordenação de Prestação de Contas do Fundo Nacional de Saúde, em seu Parecer nº 0037/2004 (fls. 255/257-v.1), rerratificou a não aprovação da prestação de contas e responsabilizou o gestor pelo valor integral dos recursos repassados por força do Convênio nº 980/1998 e seu Aditivo, compensando o valor de R$ 5.332,48, restituído em 17/6/2002, conforme comprovante de recolhimento, anexado à fl. 258-v.1.

2.6 Por meio do Ofício nº 00172/MS/SE/FNS, o responsável Getúlio Andrade Braga foi notificado da não aprovação da prestação de contas e da instauração do processo de Tomada de Contas Especial (fl. 261-v.1).

2.7 Inconformado, o ex-prefeito encaminhou à Coordenação do Ministério da Saúde justificativa de fls. 266/267-v.1, cópias de atividades principais (fls. 270/276-v.1) e documentos referentes à prestação de contas (fls. 277/335-v.1).

2.7.1 Analisada a documentação apresentada, a DICON/MG, mediante MEMO/DICON/SAAP Nº 244, de 16/9/2005, ratifica o Parecer nº 0037/2004, pela não aprovação da prestação de contas, tendo em vista o não cumprimento do objeto pactuado (v. fl. 337-v.1).

2.8 Assim, o Relatório de Tomada de Contas Especial nº 16/2007 (fls. 347/350-v.1) instaurou a presente Tomada de Contas, responsabilizando o Sr. Getúlio Andrade Braga pelo valor integral dos recursos repassados pelo convênio ora examinado, em razão das seguintes ocorrências:

a) não comprovação de que as empresas contratadas executaram as metas/etapas/fases previstas no plano de trabalho aprovado, nem de que os trabalhos em campo para o combate e erradicação do Aedes Aegypi foram realizados, visto a não existência de documentos e/ou informações que comprovem que os recursos repassados a essas empresas foram utilizados na execução do objeto pactuado;

b) realização de pagamento em duplicidade na aquisição de material de consumo no valor de R$ 11.340,80, tendo em vista que o contrato firmado com a empresa VW Prestadora de Serviços Ltda. previa em sua cláusula 3ª que o material a ser utilizado era de responsabilidade da contratada;

c) realização de pagamento em duplicidade na aquisição de material de consumo no valor de R$ 14.176,00, tendo em vista que o contrato firmado com a empresa ASPEN Construções e Serviços Ltda. previa em sua cláusula 3ª que o material a ser utilizado era de responsabilidade da contratada;

d) remanejamento do valor da rubrica Serviço de Terceiro Pessoa Física para Serviço de Terceiro Pessoa Jurídico, sem anuência da concedente;

e) não aplicação dos recursos no mercado financeiro;

f) aquisição de medicamentos no valor de R$ 9.160,78 fora do objeto pactuado.

2.9 Foi juntada ao processo cópia da Denúncia do Ministério Público de Minas Gerais protocolizada junto ao Tribunal de Justiça de Minas Gerais (fls. 232/236-v.1), da Ação Popular (fls. 237/240-v.1) e da Ação de Improbidade Administrativa (fls. 241/254-v.1) contra o ex-prefeito Municipal de Brasília de Minas/MG, Sr. Getúlio Andrade de Braga.

2.10 A Secretaria Federal de Controle Interno certificou a irregularidade das contas (fls. 361/364-v.1), tendo a autoridade ministerial atestado haver tomado conhecimento dos pareceres emitidos (fl. 366-v.1).

3. DESCRIÇÃO E ANÁLISE DOS FATOS

3.1 O processo foi instruído às fls. 378/384-v.1.

3.2 Haja vista que a documentação/justificativa apresentada pelo responsável não permitiu estabelecer o nexo de causalidade entre as despesas realizadas e os recursos recebidos na execução do objeto do convênio em questão, foi promovida diligência ao ex-Prefeito Getúlio Andrade Braga (Ofício SECEX/MG nº 3411/2009 – fl. 385-v.1) e ao Banco do Brasil S/A (Ofício SECEX/MG nº 3412/2009 – fl. 386-v.1).

3.3 Em atendimento à diligência o Gerente do Banco do Brasil S/A, agência Brasília de Minas, encaminhou a esta SECEX/MG o expediente de fls. 389 e 425-v.2, juntamente com cópias dos cheques da conta específica do convênio (fls. 391/429, 426/429-v.2), extratos bancários das aplicações financeiras e da conta corrente (fls. 405/424-v.2).

3.4 Com relação à diligência promovida ao ex-Prefeito Getúlio Andrade Braga, por meio Ofício SECEX/MG nº 3411/2009 (fl. 385-v.1), não houve nenhuma manifestação do responsável.

3.5 Da análise promovida na documentação constante dos autos, destacamos as seguintes ocorrências:

3.5.1 os cheques emitidos a favor da empresa Cirúrgica Vitorio, nos valores de R$ 1.910,24 (CH 940153), R$ 2.020,42 (CH 940154) e R$ 7.410,14 (CH 940155) e os cheques emitidos em nome da empresa VW Prestadora de Serviços Ltda., nos valores de R$ 22.529,20 (CH 940152) e R$ 22.834,00 (CH 940156) foram depositados, coincidentemente, na conta corrente nº 451686-0, Agência 508-2, do Banco BEMGE (v. fls. 391/400-v.2). Todavia, não há informações nos autos, a quem pertence à mencionada conta;

3.5.2 os cheques de nºs 940158 (R$ 14.176,00); 940160 (R$ 15.310,08) e 940161 (R$ 8.222,00), nominais à Prefeitura Municipal de Brasília de Minas e o cheque de nº 940159 (R$ 20.413,46), nominal à Tesouraria Municipal, foram sacados diretamente no caixa, conforme informação do Banco do Brasil S/A (fls. 389 e 425-v.2), confirmada por meio dos cheques de fls. 401/404, 426/429-v.2. Entretanto, não ficou demonstrado nos autos, se as importâncias foram gastas no objeto do convênio, apesar dos referidos cheques terem sidos mencionados na relação de pagamentos de fl. 81, como pagamento de despesas com as empresas Marcelo Figueiredo Alves e Aspen Construções e Serviços Ltda.;

3.5.3 os extratos bancários da conta específica do convênio demonstram que a Prefeitura Municipal de Brasília de Minas não depositou o valor da contrapartida na referida conta (v. fls. 413/424-v.2). Da mesma forma que, não ficou demonstrado a sua devida aplicação no objeto do convênio, apesar de constar, da Relação de Pagamentos de fls. 47 e 81, pagamento de despesa realizada em dinheiro – CAIXA;

3.5.4 não constam dos autos, documentos que comprovam os serviços realizados pelas empresas VW Prestadora de Serviços Ltda. e ASPEN – Construções e Serviços Ltda. na execução do objeto pactuado, ou seja: relação de empregados contratados, recibos de pagamentos, relação de materiais adquiridos, trabalho em campo realizado, medidas adotadas na execução do objeto do contrato ‘Combate e Erradicação do Aedes Aegypti’.

3.6 Em consulta realizada ao site da receita federal - CNPJ, verificamos que:

3.6.1 a empresa ASPEN Construções e Serviços (CNPJ 02.953.492/0001-65) teve o nome da empresa alterado para Construtora ROCDAM Ltda. (CNPJ 02.953.492/0001-65), bem como alterou o seu endereço para Rua Dr. Veloso 858–Sala 303-Centro–Montes Claros, conforme fls. 430/433-v.2;

3.6.2 as empresas VW Prestadora de Serviços Ltda. (CNPJ: 01.773.227/0001-32) e ASPEN Construções e Serviços Ltda. (CNPJ: 02.953.492/0001-65) apresentam suas atividades econômicas relacionadas à '*Construção de Edifícios*', de acordo com o código CNAE 4120-4-00, registrado no CONCLA (v. fls. 371/377-v.1).

3.6.2.1 Observa-se que, na nota fiscal da empresa ASPEN Construções e Serviços Ltda nº 000018 (fl. 90), consta a descrição "*Elaboração e Execução de Projetos de Engenharia Civil. Montagem e Manutenção em Equipamentos em Geral*".

3.7 Ante todo o exposto, nova instrução foi elaborada às fls. 434/440-v.2, com proposta de citação, conforme abaixo descrito:

I - citação individual do responsável Getúlio Andrade Braga, pelas seguintes ocorrências:

I.1 não aprovação da prestação de contas dos recursos repassados à Prefeitura Municipal de Brasília de Minas/MG, mediante o Convênio nº 980/1998, Siafi nº 348043, que teve por objeto estabelecer as condições para o desenvolvimento das ações do Plano de Erradicação do Aedes Aegypti no Município, visando fortalecer a capacidade técnico-operacional para atender aos serviços de saúde e sua integração ao Sistema Único de Saúde, no que refere as irregularidades:

a) não aplicação no mercado financeiro dos recursos relativos ao 1º repasse do convênio, contrariando o art. 20, parágrafo 1º da IN/STN/01/97;

b) remanejamento do valor da rubrica Serviço de Terceiro Pessoa Física para Serviço de Terceiro Pessoa Jurídica, sem anuência do concedente;

c) agentes contratados para a execução do convênio não foram pagos com recursos oriundos do mesmo;

d) pagamento em duplicidade na aquisição de material de consumo no valor total de R$ 11.340,80, tendo em vista que o contrato firmado com a empresa VW Prestadora de Serviços Ltda. previa em sua cláusula 3ª que o material a ser utilizado seria de responsabilidade da contratada.

e) pagamento em duplicidade na aquisição de material de consumo no valor de R$ 14.176,00, tendo em vista que o contrato firmado com a empresa ASPEN – Construções e Serviços Ltda. (atual Construtora ROCDAM Ltda.), previa em sua cláusula 3ª que o material a ser utilizado seria de responsabilidade da contratada.

II - citação solidária do responsável Getúlio Andrade Braga, com a empresa VW Prestadora de Serviços Ltda., pelas seguintes ocorrências:

II.1 pagamento à empresa VW Prestadora de Serviços Ltda. a quantia de R$ 45.363,20, por meio dos cheques nºs 940.152 (R$ 22.529,20) e 940156 (R$ 22.834,00), sem a devida comprovação da execução das metas/etapas/fases previstas no plano de trabalho aprovado, bem como dos trabalhos em campo para o combate e erradicação do Aedes Aegypi foram realizados, tendo em vista a não existência de documentos e/ou informações que comprovem que os recursos repassados a essa empresa foram utilizados na execução do objeto pactuado no Convênio nº 980/98, prática vedada pelos arts. 62 e 63 da Lei nº 4.320/64;

III - citação solidária do responsável Getúlio Andrade Braga, com a empresa Construtora ROCDAM Ltda. pelas seguintes ocorrências:

III.1 pagamento à empresa ASPEN – Construções e Serviços Ltda. (atual Construtora ROCDAM Ltda.), a quantia de R$ 43.945,54, em razão da Nota Fiscal nº 000018, datada de 16/11/99, sem a devida comprovação da execução das metas/etapas/fases previstas no plano de trabalho aprovado, bem como dos trabalhos em campo para o combate e erradicação do Aedes Aegypi foram realizados, tendo em vista a não existência de documentos e/ou informações que comprovem que os recursos repassados a essa empresa foram utilizados na execução do objeto

pactuado no Convênio nº 980/98, prática vedada pelos arts. 62 e 63 da Lei nº 4.320/64;

III.2 emissão de cheques nominais à Prefeitura Municipal de Brasília de Minas e ao Tesouraria Municipal (CH nºs 940159, 940160 e 940161), sacados diretamente no caixa, para fins de pagamento à

empresa Aspen Construções e Serviços Ltda., conforme registrado nas notas de autorização de pagamento de fls. 89, 92 e 94 e relação de pagamentos de fls. 81, contrariando o art. 20 da IN/STN 01/97.

3.8 Ante a Delegação de Competência do Exmº Senhor Ministro Relator Raimundo Carreiro, foi promovida a citação do Sr. Getúlio Andrade Braga (Ofício nº 1089/2010 - fls. 447/448-v.2), VW Prestadora de Serviços Ltda. (Ofício nº 1090/2010 – fl. 449-v.2) e Construtora ROCDAM Ltda. (Ofício 1093/2010 – fl. 450-v.2).

3.9 Os responsáveis não foram devidamente citados, visto que a correspondência endereçada à empresa VW Prestadora de Serviços Ltda. retornou fechada com a informação do correio 'Mudou-se' (fl. 451-v.2), a endereçada a empresa Construtora ROCDAM Ltda. retornou fechada com a informação 'Mudou-se' (fl. 452-v.2) e a endereçada ao Sr. Getúlio Andrade Braga retornou fechada com a informação 'Recusado' (fl. 453-v.2).

3.10 Nova citação foi promovida ao responsável Getúlio Andrade Braga, por meio do Ofício nº 1790/2010 – fls. 461/463-v.2. O mencionado responsável foi citado, nos termos do art. 179, inciso II do Regimento Interno/TCU, conforme aviso de recebimento de fl. 467-v.2.

3.10.1 A empresa VW Prestadora de Serviços Ltda. foi citada por intermédio do Ofício nº 1791/2010 (fl. 464/465-v.2), encaminhado aos A/C de seu Sócio Gerente William Hipolito Azevedo, para o seu endereço residencial. Conforme aviso de recebimento de fl. 468-v.2, a empresa foi citada, nos termos do art. 179, inciso II do Regimento Interno/TCU.

3.10.2 Quanto à empresa Construtora ROCDAM Ltda. foi citada por meio do Ofício nº1794/2010 (fl. 466-v.2), remetido aos A/C de sua Sócia Gerente Ellen Rocha Vieira, em seu endereço residencial e conforme aviso de recebimento de fl. 469-v.2, foi devidamente assinada pela mesma.

3.11 Transcorrido o prazo regimental fixado, os responsáveis não apresentaram suas alegações de defesa nem efetuaram o recolhimento do débito, caracterizando revelia, nos termos do art. 12, § 3º da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992.

4. CONCLUSÃO

4.1 Assim, considerando que os documentos constantes dos autos, a título de prestação de contas, não foram suficientes para demonstrar à boa e regular aplicação dos recursos no objeto conveniado, considerando a revelia dos responsáveis, entendemos que a presente Tomada de Contas Especial está em condição de ser, desde logo, apreciada no mérito, com proposta de irregularidade das contas do ex-Prefeito Getúlio Andrade Braga, a condenação em débito do mesmo, solidariamente com as empresas VW Prestadora de Serviços Ltda. e Construtora ROCDAM Ltda., bem como a imputação de multa ao gestor, nos termos do art. 57 da Lei nº 8.443, de 1992.

5. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

5.1 Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo:

5.1.1 julgar, com fundamento nos artigos. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea "c", da Lei n.º 8.443 de 16 de julho de 1992, c/c os artigos 19, *caput*, e 23, inciso III, alínea "a", da mesma Lei, e com os arts. 1º, inciso I, 209, inciso III, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, irregulares as contas do Sr. Getúlio Andrade Braga (CPF: 404.512.406-34);

5.1.2 condenar o Sr. Getúlio Andrade Braga (CPF: 404.512.406-34) ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a" do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Fundo Nacional de Saúde-FNS, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data dos recolhimentos, na forma prevista na legislação em vigor, abatendo-se, na oportunidade, os valores já ressarcidos (se for o caso):

Valor do Débito (R$)	Data da Ocorrência
11.340,80	7/7/1998
14.176,00	10/8/1999

Crédito	
5.322,48	17/6/2002

Ocorrências: não aprovação da prestação de contas dos recursos repassados à Prefeitura Municipal de Brasília de Minas/MG, mediante o Convênio nº 980/1998, e 1º Termo Aditivo, que teve por objeto estabelecer as condições para o desenvolvimento das ações do Plano de Erradicação do Aedes Aegypti no Município, visando fortalecer a capacidade técnico-operacional para atender aos serviços de saúde e sua integração ao Sistema Único de Saúde, no que refere às irregularidades:

a) não aplicação no mercado financeiro dos recursos relativos ao 1º repasse do convênio, contrariando o art. 20, parágrafo 1º da IN/STN/01/97;

b) remanejamento do valor da rubrica Serviço de Terceiro Pessoa Física para Serviço de Terceiro Pessoa Jurídica, sem anuência do concedente;

c) agentes contratados para a execução do convênio não foram pagos com recursos oriundos do mesmo;

d) pagamento em duplicidade na aquisição de material de consumo no valor total de R$ 11.340,80, tendo em vista que o contrato firmado com a empresa VW Prestadora de Serviços Ltda. previa em sua cláusula 3ª que o material a ser utilizado seria de responsabilidade da contratada.

e) pagamento em duplicidade na aquisição de material de consumo no valor de R$ 14.176,00, tendo em vista que o contrato firmado com a empresa ASPEN – Construções e Serviços Ltda. (atual Construtora ROCDAM Ltda.), previa em sua cláusula 3ª que o material a ser utilizado seria de responsabilidade da contratada.

5.1.3 condenar solidariamente o Sr. Getúlio Andrade Braga (CPF: 404.512.406-34) e a empresa VW Prestadora de Serviços Ltda.(CNPJ: 01.773.227/0001-32), ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a" do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Fundo Nacional de Saúde-FNS, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data dos recolhimentos, na forma prevista na legislação em vigor, abatendo-se, na oportunidade, os valores já ressarcidos (se for o caso):

Valor do Débito (R$)	Data da Ocorrência
22.529,20	2/9/1998
22.834,00	23/10/1998

Ocorrências: pagamento à empresa VW Prestadora de Serviços Ltda. da quantia de R$ 45.363,20, por meio dos cheques de nºs 940152 (R$ 22.529,20) e 940156 (R$ 22.834,00), sem a devida comprovação da execução das metas/etapas/fases previstas no plano de trabalho aprovado, nem dos trabalhos em campo para o combate e erradicação do Aedes Aegypi, tendo em vista a não existência de documentos e/ou informações que comprovem que os recursos repassados a essa empresa foram utilizados na execução do objeto pactuado no Convênio nº 980/98, prática vedada pelos arts. 62 e 63 da Lei nº 4.320/64.

5.1.4 condenar solidariamente o Sr. Getúlio Andrade Braga (CPF: 404.512.406-34) e a empresa Construtora ROCDAM Ltda. (CNPJ: 02.953.492/0001-65), ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a" do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Fundo Nacional de Saúde-FNS, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data dos recolhimentos, na forma prevista na legislação em vigor, abatendo-se, na oportunidade, os valores já ressarcidos (se for o caso):

Valor do Débito (R$)	Data da Ocorrência
20.413,46	24/11/1999
15.310,08	23/12/1999
8.222,00	8/2/2000

Ocorrências: a) pagamento à empresa ASPEN – Construções e Serviços Ltda., atual Construtora ROCDAM Ltda., a quantia de R$ 43.945,54, em razão da Nota Fiscal nº 000018, datada de 16/11/99, sem a devida comprovação da execução das metas/etapas/fases previstas no plano de trabalho aprovado, nem dos trabalhos em campo para o combate e erradicação do Aedes Aegypi, tendo em vista a não existência de documentos e/ou informações que comprovem que os recursos repassados a essa empresa foram utilizados na execução do objeto pactuado no Convênio nº 980/98, prática vedada pelos arts. 62 e 63 da Lei nº 4.320/64.

5.1.5 aplicar ao Sr. Getúlio Andrade Braga (CPF: 404.512.406-34), a multa prevista no art. 57, da Lei n.º 8.443, de 16 de julho de 1992, com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do Acórdão que vier a ser proferido até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

5.1.6 autorizar**,** desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei n.º 8.443, de 1992, a cobrança judicial das dívidas caso não atendidas às notificações;

5.1.7 encaminhar, com fundamento no art. 16, § 3°, da Lei 8.443/92, cópia do acórdão, bem como do relatório e do voto que o acompanham, à Procuradoria da República no Estado de Minas Gerais para ajuizamento das ações civis e penais cabíveis.

5.2 Dados de endereçamento:

5.2.1 NOME: Getúlio Andrade Braga – CPF 404.512.406-34
Rua Juca Simões, 144 – Rosário
CEP.: 39.330-000 - BRASÍLIA DE MINAS/MG (fls. 368, 454-v.2)

5.2.2 NOME: VW Prestadora de Serviços Ltda. - CNPJ 01.773.227/0001-32
Rua Mario Botelho nº 11, Letra A, Sala 105 – Vila Guilhermina
CEP.: 39.400-501 - MONTES CLAROS/MG (fls. 371-v.1);

5.2.3 NOME: Construtora ROCDAM Ltda – CNPJ 02.953.492/0001-65
Rua Dr. Veloso nº 858 – Sala 303 – Centro
CEP.: 39.400-074 - MONTES CLAROS/MG (fl. 430/433-v.2)."

PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TCU

8. A ilustre representante do Ministério Público, Procuradora Cristina Machado da Costa e Silva, manifestou-se de acordo com a proposta final encaminhada pela Unidade Técnica, mas com ajustes, conforme abaixo (fls. 480/481 – Volume 2):

"No essencial, esta representante do Ministério Público adianta sua concordância à proposta alvitrada pela Unidade Técnica às fls. 474/479, v. 2.

2. Contudo, há se perquirir se, a par das sugestões já encaminhadas, cabe a responsabilização das empresas contratadas VW Prestadora de Serviços Ltda., CNPJ n.º 01.773.227/0001-32, e Construtora ROCDAM Ltda., CNPJ n.º 02.953.492/0001-65, ante os indícios de fraude à licitação apontados, porquanto a condenação do ex-Prefeito de Brasília de Minas/MG, de forma solidária às empresas, não constitui apenação para estas, apenas restitui aos cofres do Fundo Nacional de Saúde – FNS – os valores que não foram efetivamente empregados na consecução do convênio objeto desta TCE.

3. Ora, compulsando o cronograma de execução do convênio sob exame, fl. 7, v. p., verifica-se que as atividades de erradicação do *Aedes Aegypti*, vetor-transmissor da dengue, foram subdivididas nas seguintes etapas:

a) capacitação de pessoal de nível médio ou básico para realização de atividades de campo;

b) levantamento de índices de infestação, tratamento químico e eliminação de criadouros de *Aedes Aegypti;*

c) pesquisa larvária, tratamento químico e eliminação de criadouros *Aedes Aegypti* (pontos estratégicos);

d) capacitação para mobilização comunitária;

e) atividade educativa (I. E. C.) junto à comunidade;

f) confecção de material educativo relacionado ao I. E. C.;

g) capacitação para pessoal de U. S. em Vigilância Epidemiológica; e

h) capacitação de pessoal de nível médio para sistema de informática.

4. Não se vislumbra, em pelo menos uma delas, qualquer correlação com a atividade econômica desenvolvida pelas empresas contratadas, todas relacionadas à **construção civil**, conforme consta da pesquisa do Código CNAE (Classificação Nacional de Atividade Econômica) n.º 4120-4-00, realizada junto à Comissão Nacional de Classificação – CONCLA, órgão subordinado ao Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG, fls. 371/377, v. 1.

5. Assim, resta evidente que as licitações que antecederam as contratações relacionadas ao convênio impugnado se deram apenas no intuito de simular uma pretensa competição, uma verdadeira fraude, orquestrada pelo ex-Prefeito, com a participação das empresas VW Prestadora de Serviços Ltda. e Construtora ROCDAM Ltda., cujas **atuações** no mercado eram **completamente estranhas** ao desenvolvimento de **ações na área de saúde**, utilizadas tão-somente para conferir ares de legalidade aos procedimentos de execução de despesas à conta de transferências voluntárias.

6. Por tal razão, devem as empresas ser condenadas ao recolhimento dos valores pelos quais foram solidariamente citadas, com a aplicação da multa do art. 57 da Lei n.º 8.443, de 1992. Além disso, ante a caracterização de fraude à licitação, deverão ser declaradas inidôneas, pelo prazo que o Colegiado entender cabível, para participar de licitações junto à administração pública federal, nos termos do art. 46 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União. Esse tem sido o entendimento do Plenário da Corte Federal de Contas ante a verificação de fraude aos procedimentos licitatórios (*v. g*. Acórdão n.º 202/2010, *in* Ata n.º 4; Acórdão n.º 637/2010, *in* Ata n.º 10; Acórdão n.º 756/2010, *in* Ata n.º 12; entre outros).

7. Em face do exposto, esta representante do Ministério Público, em relação à proposta da Secex/MG consignada às fls. 474/477, v. 2., manifesta-se por:

a) alterar o subitem 5.1.5, para conferir-lhe a seguinte redação: "*aplicar individualmente ao Senhor Getúlio Andrade Braga, CPF n.º 404.512.406-34, à VW Prestadora de Serviços Ltda., CNPJ n.º 01.773.227/0001-32, e à Construtora ROCDAM Ltda., CNPJ n.º 02.953.492/0001-65, a multa prevista no art. 57 da Lei n.º 8.443, de 1993, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno do TCU), o recolhimento das dívidas ao Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do Acórdão que vier a ser proferido até as datas dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor"*;

b) acrescentar o subitem 5.1.8, nos seguintes termos: "*declarar, com fundamento no art. 46 da Lei n.º 8.443, de 1992 c/c o art. 271 do Regimento Interno, a inidoneidade das empresas VW Prestadora de Serviços Ltda., CNPJ n.º 01.773.227/0001-32, e Construtora ROCDAM Ltda., CNPJ n.º 02.953.492/0001-65, para participar de licitação na Administração Pública Federal, por até X anos"* (cabendo observar que deixamos ao alvedrio dos nobres julgadores a dosimetria da pena);

c) acrescentar o subitem 5.1.9, com a seguinte redação; "*determinar à Secex-MG, no tocante ao cumprimento do subitem 5.1.8, que, após o trânsito em julgado da deliberação que vier a ser proferida, comunique a Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, informando-a a respeito da declaração de inidoneidade efetuada, bem como solicite àquela unidade que adote as providências necessárias à efetivação desta decisão no âmbito do Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – SICAF";*e

d) manter inalterados seus demais subitens."

É o Relatório.

VOTO

Consoante exposto no Relatório precedente, a presente Tomada de Contas Especial foi instaurada em virtude da não aprovação da prestação das contas dos recursos repassados ao Município de Brasília de Minas/MG por meio do Convênio nº 980/1998, que objetivava estabelecer as condições para o desenvolvimento das ações do Plano de Erradicação do *Aedes Aegypti* no referido Município.

2. As aludidas contas deixaram de ser aprovadas, em suma, pelos seguintes motivos:

"a) não comprovação de que as empresas contratadas executaram as metas/etapas/fases previstas no plano de trabalho aprovado, nem de que os trabalhos em campo para o combate e erradicação do Aedes Aegypi foram realizados, visto a não existência de documentos e/ou informações que comprovem que os recursos repassados a essas empresas foram utilizados na execução do objeto pactuado;

b) realização de pagamento em duplicidade na aquisição de material de consumo no valor de R$ 11.340,80, tendo em vista que o contrato firmado com a empresa VW Prestadora de Serviços Ltda. previa em sua cláusula 3ª que o material a ser utilizado era de responsabilidade da contratada;

c) realização de pagamento em duplicidade na aquisição de material de consumo no valor de R$ 14.176,00, tendo em vista que o contrato firmado com a empresa ASPEN Construções e Serviços Ltda. previa em sua cláusula 3ª que o material a ser utilizado era de responsabilidade da contratada;

d) remanejamento do valor da rubrica Serviço de Terceiro Pessoa Física para Serviço de Terceiro Pessoa Jurídico, sem anuência da concedente;

e) não aplicação dos recursos no mercado financeiro;

f) aquisição de medicamentos no valor de R$ 9.160,78 fora do objeto pactuado."

3. Não obstante, após a realização de diligência junto ao banco do Brasil, já no âmbito desta Corte de Contas, apurou-se, conforme destacado pela Unidade Técnica às fls. 472 – Volume 2, o seguinte:

"3.5.1 os cheques emitidos a favor da empresa Cirúrgica Vitorio, nos valores de R$ 1.910,24 (CH 940153), R$ 2.020,42 (CH 940154) e R$ 7.410,14 (CH 940155) e os cheques emitidos em nome da empresa VW Prestadora de Serviços Ltda., nos valores de R$ 22.529,20 (CH 940152) e R$ 22.834,00 (CH 940156) foram depositados, coincidentemente, na conta corrente nº 451686-0, Agência 508-2, do Banco BEMGE (v. fls. 391/400-v.2). Todavia, não há informações nos autos, a quem pertence à mencionada conta;

3.5.2 os cheques de nºs 940158 (R$ 14.176,00); 940160 (R$ 15.310,08) e 940161 (R$ 8.222,00), nominais à Prefeitura Municipal de Brasília de Minas e o cheque de nº 940159 (R$ 20.413,46), nominal à Tesouraria Municipal, foram sacados diretamente no caixa, conforme informação do Banco do Brasil S/A (fls. 389 e 425-v.2), confirmada por meio dos cheques de fls. 401/404, 426/429-v.2. Entretanto, não ficou demonstrado nos autos, se as importâncias foram gastas no objeto do convênio, apesar dos referidos cheques terem sidos mencionados na relação de pagamentos de fl. 81, como pagamento de despesas com as empresas Marcelo Figueiredo Alves e Aspen Construções e Serviços Ltda.;

3.5.3 os extratos bancários da conta específica do convênio demonstram que a Prefeitura Municipal de Brasília de Minas não depositou o valor da contrapartida na referida conta (v. fls. 413/424-v.2). Da mesma forma que, não ficou demonstrado a sua devida aplicação no objeto do convênio, apesar de constar, da Relação de Pagamentos de fls. 47 e 81, pagamento de despesa realizada em dinheiro – CAIXA;

3.5.4 não constam dos autos, documentos que comprovam os serviços realizados pelas empresas VW Prestadora de Serviços Ltda. e ASPEN – Construções e Serviços Ltda. na execução do objeto pactuado, ou seja: relação de empregados contratados, recibos de pagamentos, relação de materiais adquiridos, trabalho em campo realizado, medidas adotadas na execução do objeto do contrato 'Combate e Erradicação do Aedes Aegypti'."

4. Em virtude do que foi apurado, determinou-se então a citação solidária do gestor dos recursos e das sociedades empresárias VW Prestadora de Serviços Ltda. e Construtora ROCDAM Ltda.

5. O gestor dos recursos, Sr. Getúlio Andrade Braga, foi citado por conta da não aprovação da sua prestação de contas, o que se deu pelas razões estampadas no item 2 supra. Já as sociedades empresárias foram citadas solidariamente com o referido gestor porque receberam pagamentos sem a apresentação das devidas comprovações de execução de etapas, metas ou fases previstas no Plano de Trabalho relativo ao Convênio em análise nos autos.

6. Devidamente citados, nenhum dos responsáveis apresentou argumentos de defesa ou recolheu aos cofres da FNS os débitos a eles imputados.

7. Portanto, impõe-se aplicar-lhes os efeitos da revelia, nos termos do §3º do art. 12 da Lei nº 8.443/1992, e condená-los à reparação dos danos causados ao patrimônio público, pois não comprovou-se nos autos, não obstante inclusive a realização de diligência junto ao Banco do Brasil, o cumprimento do objeto pactuado.

8. Frise-se, por fim, a importância de se destacar, conforme delineado pelo Ministério Público que atua junto a esta Corte (fls. 480 – Volume 2), que também restou comprovado nos autos que as sociedades empresárias VW Prestadora de Serviços Ltda. e Construtora ROCDAM Ltda. participaram das licitações que antecederam as contratações aqui analisadas com o intuito único de *simular uma pretensa competição*, pois as atividades por elas desenvolvidas, as quais têm relação com a construção civil, não têm qualquer pertinência com a atividade objeto do convênio em questão, qual seja, erradicação do *Aedes Aegypti*.

9. Por isso, além da imputação dos débitos pelos valores que receberam sem a apresentação da devida contraprestação da execução do objeto do convênio, imperioso que as referidas sociedades empresárias também sejam apenadas com a multa disposta no Art. 57 da Lei nº 8.443/92 e com a pena de inidoneidade disposta no art. 46 do mesmo retrocitado Diploma Legal.

Em face do exposto, acolho o parecer da Unidade Técnica, com os ajustes propostos pelo Ministério Público que atua junto a este Tribunal, e Voto no sentido de que seja adotado o Acórdão que ora submeto à consideração deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 21 de setembro de 2011.

RAIMUNDO CARREIRO
Relator

ACÓRDÃO Nº 2525/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 017.692/2009-4.
2. Grupo I – Classe II – Assunto: Tomada de Contas Especial
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Interessado: Fundo Nacional de Saúde - MS (00.530.493/0001-71).
3.2. Responsáveis: Construtora Rocdam Ltda / Aspen Construções e Serviços Ltda (02.953.492/0001-65); Getulio Andrade Braga (404.512.406-34); Vw Prestadora de Serviços Ltda (01.773.227/0001-32).
4. Entidade: Município de Brasília de Minas/MG.
5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro.
6. Representante do Ministério Público: Procuradora Cristiana Machado da Costa e Silva.
7. Unidade: Secretaria de Controle Externo - MG (SECEX-MG).
8. Advogado(s) constituído(s) nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Tomada de Contas Especial instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde - FNS, em razão da não aprovação da prestação de contas dos recursos repassados ao

Município de Brasília de Minas/MG, por meio do Convênio nº 980/1998, que teve por objeto estabelecer as condições para o desenvolvimento das ações do Plano de Erradicação do *Aedes Aegypti* no referido Município, visando fortalecer a capacidade técnico-operacional para atender aos serviços de saúde e sua integração ao Sistema Único de Saúde,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão da Segunda Câmara, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea "c", e §2º da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, inciso III, e §4º, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno do TCU, em:

9.1. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea "c", e §2º da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, inciso III, e §4º, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno do TCU, julgar irregulares as contas do Sr. Getúlio Andrade Braga (CPF 404.512.406-34), ex-Prefeito Municipal de Brasília de Minas/MG;

9.2. condenar o Sr. Getúlio Andrade Braga (CPF: 404.512.406-34) ao pagamento das quantias originais de R$ 11.340,80 (onze mil, trezentos e quarenta reais e oitenta centavos) e R$ 14.176,00 (quatorze mil, cento e setenta e seis reais), com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres da Fundo Nacional de Saúde, atualizadas monetariamente com aplicação da Taxa Selic, respectivamente, a partir de 07/07/1998 e 10/08/1999, até a data do efetivo recolhimento, abatendo, na oportunidade o valor já ressarcido de R$ 5.322,48 (cinco mil, trezentos e vinte e dois reais e quarenta e oito centavos), atualizado monetariamente com a aplicação da Taxa Selic a partir de 17/06/2002, na forma prevista na legislação em vigor;

9.3. condenar solidariamente o Sr. Getúlio Andrade Braga (CPF: 404.512.406-34) e a sociedade empresária VW Prestadora de Serviços Ltda. (CNPJ: 01.773.227/0001-32) ao pagamento das quantias originais de R$ 22.529,20 (vinte e dois mil, quinhentos e vinte e nove reais e vinte centavos) e R$ 22.834,00 (vinte e dois mil, oitocentos e trinta e quatro reais), com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres da Fundo Nacional de Saúde, atualizadas monetariamente com aplicação da Taxa Selic, respectivamente, a partir de 02/09/1998 e 23/10/1999, até a data do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor;

9.4. condenar solidariamente o Sr. Getúlio Andrade Braga (CPF: 404.512.406-34) e a sociedade empresária Construtora ROCDAM Ltda. (CNPJ: 02.953.492/0001-65), ao pagamento das quantias de R$ 20.413,46 (vinte mil, quatrocentos e treze reais e quarenta e seis centavos), R$ 15.310,08 (quinze mil, trezentos e dez reais e oito centavos) e R$ 8.222,00 (oito mil, duzentos e vinte e dois reais), com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres da Fundo Nacional de Saúde, atualizadas monetariamente com aplicação da Taxa Selic, respectivamente, a partir de 24/11/1999, 23/12/1999 e 08/02/2000, até a data do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor;

9.5. aplicar, individualmente, ao Sr. Getúlio Andrade Braga (CPF: 404.512.406-34), à sociedade empresária VW Prestadora de Serviços Ltda. (CNPJ: 01.773.227/0001-32) e à sociedade empresária Construtora ROCDAM Ltda. (CNPJ: 02.953.492/0001-65), a multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c o art. 267 do Regimento Interno, no valor de R$ 6.000,00 (seis mil reais), com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas ao Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do presente Acórdão até a dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.6. autorizar, desde já, se requerido, o pagamento das dívidas mencionadas nos itens 9.2, 9.3, 9.4 e 9.5 acima, em até 24 (vinte e quatro) parcelas mensais consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei n.º 8.443, de 16 de junho de 1992, c/c o art. 217 do Regimento Interno, fixando aos Responsáveis o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento das notificações, para comprovarem perante o Tribunal o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovarem os

recolhimentos das demais parcelas, devendo incidir sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros devidos, na forma prevista na legislação em vigor;

9.7. alertar os Responsáveis que a falta de comprovação dos recolhimentos de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do § 2º do art. 217 do Regimento Interno deste Tribunal;

9.8. determinar à Secex/MG que inclua nas notificações para o pagamento dos valores mencionados nos itens 9.2, 9.3, 9.4 e 9.5 o disposto nos itens 9.6 e 9.7, com fundamento no art. 15 e no art. 18, inciso II, alínea "a", da Resolução n.º 170, de 30 de junho de 2004;

9.9. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443, de 1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;

9.10. encaminhar, com fundamento no § 3º, do art. 16 da Lei n.º 8.443/92, cópia da presente deliberação, assim como do relatório e do voto que a fundamentam, à Procuradoria da República no Estado de Minas Gerais, para ajuizamento das ações cabíveis;

9.11. declarar, com fundamento no art. 46 da Lei n.º 8.443, de 1992 c/c o art. 271 do Regimento Interno do TCU, a inidoneidade das sociedades empresárias VW Prestadora de Serviços Ltda. (CNPJ n.º 01.773.227/0001-32) e Construtora ROCDAM Ltda. (CNPJ n.º 02.953.492/0001-65), para participar de licitação na Administração Pública Federal, por 2 (dois) anos;

9.12. determinar à Secex-MG, no tocante ao cumprimento do item 9.11, que, após o trânsito em julgado da presente deliberação, comunique a Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, informando-a a respeito da declaração de inidoneidade efetuada, bem como solicite àquela unidade que adote as providências necessárias à efetivação desta decisão no âmbito do Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – SICAF; e

9.13. encaminhar cópia da presente Deliberação, assim como cópia do Relatório e do Voto que a fundamentam, aos Responsáveis.

10. Ata n° 39/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/9/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2525-39/11-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Augusto Nardes (na Presidência), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro (Relator), José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO NARDES
Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)
RAIMUNDO CARREIRO
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE I – Plenário
TC 024.216/2009-0 [Apenso: TC 007.753/2010-1]
Natureza(s): Pedido de Reexame (Representação)

Entidade: Conselho Regional de Odontologia -PR

Interessado: Ermensson Luiz Jorge (CPF: 449.353.409-59).

Advogado(s) constituído(s) nos autos: Fábio Ciuffi (OAB/PR 7.724), Homero Flesh (OAB/PR 27.050-A), Amani Kalil Muhd (OAB/PR 40.827) e Adriana Andréia de S. Salvador Ferraz (OAB/DF 13.620).

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO DE EQUIPE DE AUDITORIA. CONHECIMENTO. IRREGULARIDADES NA GESTÃO DE PESSOAL. AUDIÊNCIAS. PROCEDÊNCIA PARCIAL. MULTA. DETERMINAÇÕES. PEDIDO DE REEXAME. CONHECIMENTO. NEGATIVA DE PROVIMENTO.

RELATÓRIO

Adoto como Relatório a instrução elaborada no âmbito da Serur, a seguir transcrita, com a qual se manifestaram de acordo os dirigentes da Unidade Técnica.

"Trata-se de Pedido de Reexame interposto pelo Sr. Ermensson Luiz Jorge, ex-Presidente do Conselho Regional de Odontologia do Paraná – CRO/PR (Anexo 4, fls. 1-16), contra o Acórdão 401/2011-TCU-Plenário (Volume 1, fls. 225-226), proferido na Sessão de 16/2/2011, Ata 5/2011, em que o Tribunal aplicou-lhe multa, no valor de R$ 7.000,00, após conhecer e considerar parcialmente procedente a representação.

HISTÓRICO

2. Trata-se, originariamente, de representação decorrente de denúncias encaminhadas por meio da Ouvidoria desta Corte, bem como de comunicações eletrônicas encaminhadas diretamente à Secretaria de Controle Externo do Paraná - Secex/PR, relatando supostas irregularidades cometidas pelos dirigentes do Conselho Regional de Odontologia do Paraná - CRO/PR, na gestão de recursos humanos.

3. As comunicações relatam, em síntese e no que interessa à presente análise, a contratação de funcionários para o Conselho, mesmo não tendo sido aprovados em certames destinados a essa finalidade.

4. Após diligências empreendidas e analisadas pela Secex/PR e a realização de audiências do ora recorrente e dos servidores envolvidos, o Tribunal constatou serem verídicas as denúncias, considerou parcialmente procedente a representação e aplicou multa ao responsável, por meio do Acórdão 401/2011 – TCU - Plenário.

5. Destaque-se que as irregularidades configuram descumprimento de determinações reiteradas deste Tribunal, emanadas dos Acórdãos 578/2006-TCU-Plenário, 713/2007-TCU-Plenário, 2.335/2008-TCU-Plenário e 2.578/2009 - Plenário, no sentido de que o Conselho Regional de Odontologia do Paraná – CRO/PR adotasse as medidas cabíveis para rescindir contratos de trabalho ilegalmente firmados, a partir de 18/5/2001.

6. Irresignado, o Sr. Ermensson Luiz Jorge interpôs o presente Pedido de Reexame (Anexo 4, fls. 1-16), contra o Acórdão 401/2011 – TCU - Plenário, requerendo, em preliminar, efeito suspensivo ao recurso e, no mérito, a reapreciação da matéria para afastar a multa aplicada ou reduzi-la proporcionalmente.

ADMISSIBILIDADE

7. Reitera-se o exame preliminar de admissibilidade (Anexo 4, fl. 17-18), ratificado pelo Exmº Sr. Ministro-Relator, à fl. 20, Anexo 4, que concluiu pelo conhecimento do recurso, suspendendo-se os efeitos dos itens 9.2 e 9.3 do Acórdão 401/2011-TCU-Plenário, eis que preenchidos os requisitos processuais aplicáveis à espécie.

MÉRITO

Argumento

8. O recorrente, após descrição dos fatos, informa que presidiu o CRO/PR no período de 6/8/2007 a 7/12/2009. Logo, não poderia ter desrespeitado os Acórdãos 578/2006 – TCU – Plenário e 713/2007 – TCU – Plenário, julgados nas sessões de 19/4/2006 e 25/4/2007, respectivamente.

Análise

9. Não assiste razão ao responsável. De imediato, como o fez o Relator da deliberação recorrida, cabe trazer à lume o histórico das deliberações desta Corte sobre a questão (Volume 1, fls. 220-223):

ACÓRDÃO Nº 578/2006 - Plenário (sessão de 19/4/2006)

Processo: 016.441/2005-7

Natureza: Representação.

[...]

9.2 - determinar aos Conselhos Regionais de Contabilidade/PR, de Engenharia, Arquitetura e Agronomia/PR, de Odontologia/PR, de Fisioterapia e Terapia Ocupacional/PR, de Representantes Comerciais/PR, de Medicina Veterinária/PR, de Corretores de Imóveis/PR, de Economia/PR, de Farmácia/PR, de Enfermagem/PR, e de Educação Física/PR que:

9.2.1 - no prazo de sessenta dias, a contar da ciência deste Acórdão, faça cumprir o art. 37, inciso II, da Constituição Federal e a Súmula 231 da Jurisprudência do TCU, adotando, se ainda não o fez, as medidas pertinentes para rescisão dos contratos de trabalho ilegalmente firmados, a partir de 18/05/2001, data da publicação no Diário da Justiça do julgamento do mérito do Mandado de Segurança 21.797-9, pelo Supremo Tribunal Federal;

[...]

ACÓRDÃO Nº 713/2007 - Plenário (sessão de 25/4/2007) - em face da constatação do não cumprimento do acórdão nº 578/2006 - P, a Secex/PR instaurou novo processo específico para o CRO/PR onde nova deliberação foi proferida

Processo: 010.105/2006-5

Natureza: Representação

Unidade: Conselho Regional de Odontologia do Paraná - CRO/PR.

Determinações:

[...]

9.2. determinar ao Conselho Regional de Odontologia do Paraná - CRO/PR que:

9.2.1. dê imediato cumprimento à determinação constante do subitem 9.2.1 do Acórdão 578/2006 - Plenário, de modo a, no prazo de sessenta dias a contar da ciência deste Acórdão, cumprir o art. 37, inciso II, da Constituição Federal e a Súmula 231 da Jurisprudência do Tribunal, adotando, se ainda não fez, as medidas pertinentes para a rescisão dos contratos de trabalho ilegalmente firmados, a partir de 18/05/2001, data da publicação no Diário da Justiça do julgamento do mérito do Mandado de Segurança 21.797-9, pelo Supremo tribunal Federal,

[...]

ACÓRDÃO Nº 2335/2008 - Plenário (sessão de 22/10/2008) - durante o monitoramento das determinações retro, a Secex/PR constatou o seu não cumprimento, resultando em aplicação de multa aos responsáveis e em reiteração das determinações:

Processo: 010.105/2006-5

Natureza: Representação

Unidade: Conselho Regional de Odontologia do Paraná - CRO/PR.

Determinações:

[...]

9.1. rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Antônio Ferelle, ex-presidente do CRO/PR no período de 14/7/2004 a 5/8/2007, e do Sr. Ermensson Luiz Jorge, presidente do CRO/PR no período de 6/8/2007 a 13/7/2008, por descumprirem as determinações dos Acórdãos 578/2006 e 713/2007, ambos do Plenário deste Tribunal de Contas da União,

9.2. aplicar individualmente a multa prevista no art. 58, inciso VII, da Lei 8.443/1992 aos Srs. Antônio Ferelle e Ermensson Luiz Jorge, respectivamente nos valores de R$ 15.000,00 (quinze mil reais) e R$ 10.000,00 (dez mil reais), fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar das respectivas notificações, para que comprovem, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea a, do Regimento Interno/TCU), o recolhimento das quantias ao Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do presente Acórdão até a do efetivo recolhimento, se apaga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

[...]

9.5. determinar ao Conselho Regional de Odontologia do Paraná que dê cumprimento imediato às disposições do subitem 9.2.1 dos Acórdãos 587/2006 e 713/2007 - Plenário, de modo a, no prazo de sessenta dias a contar da ciência deste Acórdão, cumprir o art. 37, inciso II, da Constituição Federal e a Súmula 231 da Jurisprudência do Tribunal, adotando, se ainda não fez, as medidas pertinentes para a rescisão dos contratos de trabalho ilegalmente firmados, a partir de 18/05/2001, data da publicação no Diário da Justiça do julgamento do mérito do Mandado de Segurança 21.797-9, pelo Supremo Tribunal Federal;

[...]

ACÓRDÃO Nº 2578/2009 - Plenário (sessão de 4/11/2009) - denúncia noticiando que os funcionários contratados irregularmente não haviam sido dispensados, resultando em aplicação de nova multa aos responsáveis e em reiteração das determinações:

Processo: 001.100/2009-4

Natureza: Denúncia

Unidade: Conselho Regional de Odontologia do Paraná - CRO/PR.

9.1. aplicar ao Sr. Ermensson Luiz Jorge a multa prevista no art. 58, inciso VII e § 1º, da Lei 8.443/1992, no valor de R$ 15.000,00 (quinze mil reais), fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea a, do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da quantia ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, tendo em vista que ficou comprovado o não cumprimento integral da determinação prolatada por meio do item 9.5 do Acórdão 2335/2008-TCU-Plenário;

9.2. [...];

9.3. determinar ao Conselho Regional de Odontologia do Paraná que:

9.3.1. cumpra integralmente o disposto no subitem 9.2.1 do Acórdão 578/2006-TCU-Plenário e 9.2.1 do Acórdão 713/2007-TCU-Plenário, reiterados pelo subitem 9.5 do Acórdão 2335/2008-TCU-Plenário, de modo que, no prazo de sessenta dias, a contar da ciência deste acórdão, seja dado cumprimento ao art. 37, inciso II, da Constituição Federal e à Súmula 231 da Jurisprudência do Tribunal, adotando, se ainda não o fez, as medidas pertinentes para a rescisão dos contratos de trabalho dos empregados abaixo identificados, ilegalmente admitidos a partir de 18/05/2001, data da publicação no Diário da Justiça do julgamento do mérito do Mandado de Segurança 21.797-9, pelo Supremo Tribunal Federal:

(...). (Grifos no original).

10. Nota-se que as determinações do Tribunal sobre as contratações irregulares são de longa data e percorreram toda a gestão do responsável, tendo ele sido, inclusive, multado em duas ocasiões (Acórdãos 2.335/2008 – Plenário e 2.578/2009 – Plenário). No presente pedido, o recorrente não citou essas deliberações.

11. Com isso, mesmo diante dos mandamentos desta Corte, o ex-gestor recontratou servidores objeto das fiscalizações sem que eles tivessem obtido sucesso no certame público.

12. Ressalte-se, ainda, que, pelo princípio da continuidade do serviço público, cabia ao Presidente do órgão, tão logo assumisse o cargo, dar fiel cumprimento ao deliberado pelos órgãos competentes, dentre eles esta Corte. O ex-Presidente tinha conhecimento das deliberações emanadas do Tribunal em 2006 e 2007 e não poderia se furtar de cumpri-las integralmente.

Argumentos

13. O recorrente informa que, logo após assumir o cargo no CRO/PR e tomar conhecimento das determinações do TCU no Acórdão 713/2007 – TCU – Plenário, determinou a contratação de empresa para realização de concurso público, o que exigiu processo licitatório. Diante disso e da necessidade de normatizar os cargos a serem preenchidos, o certame se efetivou em 2/3/2008, menos de sete meses depois de assumir a Presidência.

14. Depois do primeiro concurso, constatou-se que nem todos os cargos haviam sido contemplados e alguns candidatos aprovados não atenderam ao chamamento do órgão, o que levou a o CRO/PR a realizar novo certame, com a observância de todas as cautelas, sendo que as provas foram aplicadas em

18/1/2009. Após o resultado, os aprovados começaram a ser convocados, atendendo, segundo o ex-gestor, a determinação do Tribunal.

Análise

15. Os argumentos do recorrente não estão corretos. Não obstante a realização do concurso público, o responsável contratou funcionários que já exerciam funções no Conselho e outros candidatos desclassificados nas provas realizadas, tornando inócua a seleção e burlando as determinações desta Corte.

16. Os senhores Elter Flávio Rabelo e Daniel Pinheiro da Silva são exemplos das irregularidades. Não aprovados no concurso de Assistente de Departamento Contábil – Curitiba, nos termos do resultado oficial (Principal, fl. 78), ainda assim foram apresentados como classificados e convocados pelo ora recorrente para as vagas ofertadas (Anexo 2, fl. 72).

17. A Secex/PR apurou que esses funcionários não aparecem na lista de aprovados para o cargo de Assistente de Departamento Contábil realizado pelo CRO/PR, com resultado publicado por meio do Edital 04/2008 (Principal, fls. 77-79).

18. Entretanto, em resposta às diligências efetuadas por aquela secretaria, o CRO/PR encaminhou listagem em que aparece o Sr. Daniel como aprovado em 4º lugar e o Sr. Elter, na 5º posição (Anexo 2, fl. 72). Os dois alcançaram apenas 20 e 22 pontos nas provas realizadas, respectivamente, sendo que o edital exigia, no mínimo, 28 pontos, conforme os subitens 1.1 c/c 8.2.2 do Edital 02/2008 (Principal, fls. 68-73; Anexo 2, fl. 72). Logo, os candidatos foram desclassificados e sequer poderiam constar da lista.

19. Seria possível a contratação emergencial dos funcionários ou a manutenção dos cargos apenas até a realização de novo certame, desde que comprovada a ausência de candidatos aprovados no concurso encerrado e a emergência da medida. Contudo, o recorrente, ao contrário de buscar justificar a possível emergência, converteu a desclassificação dos concursandos em aprovação e contratou-os como aprovados em processo seletivo público (Anexo 2, fls. 87 e 89), tornando perene a situação transitória.

20. O mesmo ocorreu com o Sr. José Alexander Oliveira Barbosa, que não foi aprovado no exame de redação para o cargo de auditor em Maringá/PR, tendo obtido 4,5 pontos, quando se exigia 5,0 pontos para aprovação (subitem 8.3.1 do Edital 01/2008), mas foi apresentado como aprovado e convocado para a vaga decorrente da desclassificação da primeira colocada (Principal, fls. 36-verso e Anexo 2, fl. 94), fato confirmado pelo recorrente.

21. Igualmente, a Sra. Isabela Presinato também não foi aprovada no certame em que disputou o cargo de Auditor em Foz do Iguaçu/PR, iniciado pelo Edital 01/2008 do CRO/PR, tendo sido desclassificada na prova de redação (Principal, fl. 56). Ela recorreu do resultado e não logrou êxito (Principal, fl. 65). Todavia, a candidata foi nomeada como aprovada no concurso público (Anexo 2, fl. 90) e tomou posse em 25/8/2008 (Principal, fl. 80-verso).

22. Situação semelhante ocorreu com a Sra. Regilane Pereira Carvalho, desclassificada na prova de redação para auxiliar administrativo – Foz do Iguaçu/PR (Principal, fl. 56). Não tendo recorrido do resultado (Principal, fls. 63-67), foi nomeada como aprovada (Anexo 2, fl. 107) e tomou posse em 3/11/2008 (Principal, fl. 81).

23. Assim, a realização do certame não foi suficiente para o atendimento das deliberações do Tribunal. Ao contrário, demonstrou desrespeito ao princípio constitucional do concurso público com a tentativa de legalizar a situação dos convocados em detrimento do resultado do certame.

Argumentos

24. O recorrente alega que a determinação desta Corte foi atendida mesmo havendo decisão judicial impondo a manutenção do pessoal que já trabalhava no Conselho. Para tanto, junta excerto da Ação Civil Pública 2007.70.00.024639-3/PR, analisada em reexame necessário, em que o Relator afirma ser irrazoável exigir a nulidade ou ineficácia de todos ou quase todos os contratos celebrados pelo CRO/PR, nos últimos vinte anos.

25. Segundo o trecho, o acolhimento do pedido do *parquet*, autor da demanda, traria conseqüências caóticas para as atividades administrativas da autarquia, além de considerar aparentemente adequado o desempenho do órgão no período analisado.

26. Apresenta, ainda, trechos de votos que seguiram o posicionamento do Relator, nos quais se afirma que o correto seria tomar medidas para o futuro, respeitando-se a boa-fé das pessoas que ingressaram e trabalharam na entidade, com a manutenção dos contratos legitimamente estabelecidos. Destaca, com isso, não ter havido descaso com a função jurisdicional desta Casa, mas sim cautela ao não lesar o patrimônio do Órgão em demissões sumárias, discutidas na Ação Civil Pública.

Análise

27. Os argumentos do recorrente não merecem prosperar. Primeiramente, é importante ressaltar que são independentes as esferas cível e administrativa, em nada influenciando os rumos da deliberação combatida a decisão descrita na peça recursal, senão em termos de convencimento do colegiado julgador nesta Casa. Apenas a sentença penal absolutória, negando categoricamente a existência do fato ou afirmando que não foi o réu quem cometeu o delito ou a irregularidade, pode afetar os julgados nesta Corte.

28. Além disso, em consulta, no sítio do Tribunal Regional Federal da Quarta Região na Internet, à Ação Civil Pública citada pelo recorrente, verifica-se que a questão ainda não está decidida, havendo Recursos Especial e Extraordinário interpostos por ambas as partes, ainda pendentes de julgamento nos Tribunais Superiores.

29. De toda sorte, é importante destacar que esta Corte julgou em sintonia com o posicionamento do Juiz de Primeiro grau, *in verbis*:

Ante o exposto, julgo parcialmente procedente o pedido, formulado pelo Ministério Público Federal, em face do Conselho Regional de Odontologia, para, diante da natureza autárquica do Conselho Profissional, declarar a obrigatoriedade do CRO/PR de prestação de contas ao Tribunal de Contas da União, bem como de **realização de concurso público para contratação de funcionários, a partir de 18 de maio de 2001, sob pena de multa de R$ 5.000,00 (cinco mil reais) para cada irregularidade eventualmente constatada**. (Grifos nossos).

30. Como destacou o magistrado, o CRO/PR tem natureza autárquica e, portanto, está adstrito ao regime jurídico administrativo, sujeitando-se à necessidade de prévia realização de concursos públicos para contratação de funcionários, nos termos do art. 37, II, da Constituição Federal.

31. O marco temporal estabelecido pelo Juiz Federal foi o mesmo aplicado pelo TCU, qual seja: a data de 18 de maio de 2001, tendo em vista que somente com a publicação da decisão proferida no MS 21.797-9 ficou pacificada a questão da respectiva natureza jurídica.

32. Caso prevaleça o posicionamento do TRF da Quarta Região, mantendo-se as situações anteriores e exigindo-se a realização prospectiva de certames, haverá no quadro da entidade funcionários contratados sob o regime constitucional e sob a forma irregular, sem concurso público, o que não se mostra razoável.

33. Nos moldes em que exige o Tribunal, com a substituição dos funcionários contratados irregularmente a partir do marco estabelecido, sem a necessidade de devolução de valores recebidos, respeita-se o ordenamento, sem qualquer afronta à razoabilidade. Assim, havendo determinação desta Corte não atacada diretamente pelo Poder Judiciário, não restaria outro caminho ao ex-gestor que não cumpri-la.

Argumentos

34. Sustenta, também, com base em trecho de decisão do Tribunal Regional do Trabalho do Paraná – TRT/PR, que o posicionamento da Justiça do Trabalho, quando provocada a se manifestar sobre a relação do CRO/PR com seus empregados, no que concerne à determinação do Tribunal, entende que os conselhos de classe não devem sofrer controle do Estado. Esses entes, por manterem-se com recursos próprios, têm natureza jurídica paraestatal e não autárquica e, portanto, são pessoas jurídicas de direito privado, segundo o julgado.

35. O Tribunal Regional do Trabalho manifesta-se, ainda, no sentido de que essa entidade de classe titulariza e executa serviços públicos, mas não goza das mesmas prerrogativas atinentes às Autarquias.

36. Com isso, o recorrente assevera que, diante da possibilidade de manter os empregados por força judicial, como discutido no tópico anterior; e do posicionamento da Justiça do Trabalho sobre a natureza jurídica privada do CRO/PR, exigia-se cautela do órgão, tendo em vista as decisões conflitantes dos

diversos Poderes. Sustenta que, ainda assim, buscou cumprir os mandamentos do Tribunal, como prova de que não houve contumácia no desrespeito das decisões do TCU.

37. Destaca, assim, não ter havido desrespeito aos ditames desta Casa, mas sim cautela ao não lesar o patrimônio do Órgão em demissões sumárias, não aceitas pela Justiça do Trabalho. Nessa linha, alega que o Tribunal reconheceu, no Acórdão 2.335/2008 – TCU – Plenário, que o ex-Presidente preocupou-se em cumprir o Acórdão 713/2007 – TCU – Plenário, devendo-se afastar a "contumácia no descumprimento das determinações" deste Tribunal, como fundamento da multa aplicada.

Análise

38. Os argumentos apresentados pelo recorrente não modificam o entendimento desta Corte acerca da natureza jurídica dos conselhos de classe e da obrigatoriedade da realização de concursos públicos, nos moldes discutidos na deliberação combatida. Primeiramente, é importante ressaltar que não há provas de que a relação trabalhista discutida no julgado apresentado pelo recorrente tenha relação com a atuação desta Corte.

39. A sentença do TRT/PR foi proferida em 17/3/2003, conforme consulta ao sítio da Corte trabalhista na Internet, portanto, mais de três anos antes do Acórdão 578/2006-TCU-Plenário, julgado em 19/4/2006, sendo que não há qualquer menção a deliberações anteriores deste Tribunal. Ao contrário, o próprio Conselho busca se beneficiar, na demanda, de sua natureza autárquica, conforme se nota no trecho do voto do Relator:

O reclamado argumenta que: a) é uma autarquia federal, criada pela Lei 4.324/1964, regulamentada pelo Decreto 68.704/1971, vinculado ao MTPS, dotada de personalidade jurídica de direito público sem fins lucrativos, com o intuito de promover a fiscalização do exercício profissional da odontologia no estado do Paraná; b) seus bens são impenhoráveis; (...)

40. Além disso, o posicionamento do Tribunal Regional do Trabalho, nesse caso, destoa sobremaneira da doutrina e da jurisprudência majoritária, bem como do posicionamento concretizado no TCU.

41. O autor José dos Santos Carvalho Filho considera essas entidades como autarquias profissionais ou corporativas "incumbidas da inscrição de certos profissionais e de fiscalizar sua atividade" (Manual de Direito Administrativo. 23 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 513). Logo, estão sujeitas às prerrogativas e deveres dessa categoria, dentre eles, a realização prévia e obrigatória de concursos públicos para contratação de pessoal.

42. O Supremo Tribunal Federal decidiu, de forma pacífica, em questão envolvendo exatamente a natureza dos Conselhos Federal e estaduais de Odontologia, que esses entes são autarquias, sendo as contribuições por eles cobradas, tributos.

EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. ENTIDADES FISCALIZADORAS DO EXERCÍCIO PROFISSIONAL. CONSELHO FEDERAL DE ODONTOLOGIA: NATUREZA AUTÁRQUICA. Lei 4.234, de 1964, art. 2º. FISCALIZAÇÃO POR PARTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO.

I. – Natureza autárquica do Conselho Federal e dos Conselhos Regionais de Odontologia. Obrigatoriedade de prestar contas ao Tribunal de Contas da União. Lei 4.234, de 1964, art. 2º. C.F., art. 70, parágrafo único, art. 71, II.

(...)

IV. – As contribuições cobradas pelas autarquias responsáveis pela fiscalização do exercício profissional são contribuições parafiscais, contribuições corporativas, com caráter parafiscal, C.F., art. 149. RE 138.284-CE, Velloso, Plenário, RTJ 143/313.

43. Nesta corte, há decisões que remontam de 2002, com posicionamento claro pela obrigatoriedade de que os Conselhos profissionais realizem concurso público para contratação de pessoal, em razão da natureza autárquica. Nesse sentido, traz-se à colação entendimento exarado nos autos do TC 010.983/2000-6, na Proposta de Deliberação da lavra do Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti (Acórdão 42/2002 – TCU - 1ª Câmara):

Concurso público é, dentre outras características, aquele amplamente divulgado ao conhecimento público, no qual restem pública e previamente estabelecidos os requisitos para candidatura e a sistemática

de avaliação dos candidatos, e garantam objetividade na avaliação. Não há como considerar que meros processos seletivos, de publicidade e isonomia limitados, atendem aos ditames constitucionais incidentes sobre entidades regidas pelo direito público (art. 37, inciso II, da CF). Ressalto, aqui, não se estar afirmando que os conselhos devem promover concurso público nos moldes da Lei n. 8.112/1990, mas sim conforme determinação e princípios constitucionais, nos moldes, por exemplo, daqueles já promovidos por diversas empresas estatais.

44. Dessa forma, o ora recorrente não poderia, no período de 2007 a 2009, diante de expressas determinações desta Corte, alegar dúvida sobre o tema. O posicionamento minoritário expresso no julgado do TRT/PR sequer convencia o próprio Conselho profissional.

45. O posicionamento doutrinário e jurisprudencial majoritário era pela natureza autárquica do CRO/PR, com submissão ao princípio do concurso público. Entretanto, o ex-gestor, contrariando os resultados dos certames realizados, contratou funcionários como concursados, sem que eles tivessem obtido êxito nas provas aplicadas, atitude altamente reprovável.

46. Por fim, no que concerne ao trecho do Acórdão 2.335/2008-TCU-Plenário, utilizado como defesa pelo recorrente, faz-se necessário informar que a Secex/PR concluiu, naquela assentada, que houve o descumprimento pelos responsáveis, dentre eles o Sr. Ermensson, do Acórdão 713/2007 – TCU – Plenário. O Tribunal acompanhou o posicionamento da unidade técnica, tendo, inclusive, aplicado multa ao ex-gestor.

Argumentos

47. Após, o recorrente busca afastar, como fundamento da multa aplicada, a burla ao instituto do concurso público, com afronta às condições editalícias. Para tanto, transcreve e discorda de trecho em que o Relator do Acórdão recorrido destaca que os gestores públicos não podem tomar medidas discricionárias em situações nas quais a legislação não permita. Assim, não haveria possibilidade de o responsável convocar empregados não aprovados nos certames.

48. Argumenta que os atos administrativos vinculados não permitem juízo de conveniência e oportunidade, sendo que a vinculação se dá por ordem constitucional ou legal, não se autorizando, também, ponderações de valores.

49. Em contraposição, alega, com base em julgado do STF, que as normas jurídicas devem ser interpretadas com base em princípios como valor social do trabalho, dignidade da pessoa humana e justiça, além da necessária avaliação da realidade aplicável ao caso. O princípio da realidade, na concepção do ex-gestor, implica no dever de o Administrador observar a conjuntura fática, social, econômica, política, jurídica e histórica na aplicação das normas, atrelando o ato administrativo aos princípios e leis aplicáveis.

50. Outros princípios a serem observados pelo Administrador, conforme o ex-Presidente, seriam a proporcionalidade e a razoabilidade, sem a utilização da discricionariedade em assuntos vinculados. Afirma que a aplicação desses postulados à situação concreta não fragiliza a vinculação.

51. Para corroborar esses argumentos, transcreve trecho das justificativas já discutidas na deliberação recorrida. Destaca que o Sr. Elter Flávio, empregado do Conselho desde 3/9/2001, permanecia no cargo para treinar os novos contratados. Ele e o Sr. Daniel classificaram-se no concurso em quarto e quinto lugares, segundo o trecho transcrito.

52. Sustenta que o primeiro e o segundo colocados foram desclassificados do certame nas fases seguintes à aprovação, por não comparecerem, no que se percebe a boa-fé da Administração do CRO, sendo que, mesmo não comparecendo, o órgão buscava notificá-los.

53. Informa que a terceira colocada foi nomeada, entrou em exercício, mas solicitou exoneração em 6/4/2009. Sustenta que ela seria a última candidata a ter obtido a pontuação mínima, ficando o Setor de Contabilidade do órgão desguarnecido, pois não havia mais pessoal aprovado no certame para ocupar os cargos.

54. Com isso, foram convocados os senhores Daniel Pinheiro da Silva e Elter Flávio Rabelo, os quais tomaram posse em 27/4/2009 e 6/8/2009, respectivamente. O último, conforme a transcrição, foi demitido do cargo que já ocupava no Conselho em 5/8/2009, portanto, um dia antes do novo exercício.

55. Alega que a Diretoria resolveu aproveitar os candidatos embasada em parecer jurídico da Procuradoria Jurídica do Conselho, em que se permitia, diante da urgência em atender a determinação desta Corte, o aproveitamento daqueles que tivessem aprovação pelo menos na primeira fase do certame.

56. Além disso, argumenta que convocou os candidatos que obtiveram a melhor classificação, demonstrando respeito ao princípio da impessoalidade, previsto na Constituição Federal. A situação, na concepção do recorrente, mostra-se razoável. Com isso, conclui:

Posto isso, com o devido respeito, não se verifica lesão aos princípios da administração pública, tão pouco a eficiência na prestação dos serviços, uma vez que o Sr. Elter já trabalhava, com excelência, na função desde 2001 e o Sr. Daniel tem demonstrado as habilidades esperadas para as suas funções para qual foi contratado, bem como ambos participaram do certame público.

Análise

57. Não assiste razão ao responsável. De acordo com os subitens 1.1 c/c 8.2.2, do Edital 02/2008 do CRO/PR, o cargo de Assistente de Departamento Contábil – Curitiba exigia, para aprovação, 28 pontos na prova objetiva. As notas obtidas pelos candidatos Daniel Pinheiro da Silva e Elter Flavio Rabelo foram 22 e 20 pontos, respectivamente. Logo, os concursandos não lograram êxito no certame.

58. Em que pese ser aceitável a convocação emergencial desses ou de outros funcionários, sem concurso público, mas temporariamente, de forma justificada e até que novo concurso fosse realizado, o ora recorrente optou por legalizar a situação dos convocados, como se fossem candidatos aprovados nas provas realizadas (Anexo 2, fls. 87 e 89). O ato se perpetuaria como legítimo.

59. Todavia, a situação afronta acintosamente o postulado constitucional do concurso público e as deliberações anteriores desta Corte. Não há princípio básico, seja razoabilidade, proporcionalidade, valor social do trabalho, dignidade da pessoa humana ou realidade, que permita a desconsideração de normas constitucionais originárias, como a prevista no art. 37, II, da Constituição Federal.

60. As medidas de publicidade tomadas pelo recorrente em relação aos demais candidatos aprovados no certame são condizentes com o ordenamento, mas não infirmam as convocações irregulares dos senhores Daniel e Elter.

61. Por fim, ressalte-se que o parecer jurídico do CRO/PR, além de bastante questionável por aceitar convocações claramente irregulares de candidatos, sequer abarca a situação dos senhores Elter e Daniel, pois eles não foram aprovados na prova objetiva, devendo ser eliminados da competição.

Argumentos

62. Ainda buscando justificar, por meio dos princípios da realidade, razoabilidade e realidade, as contratações irregulares, o recorrente, no trecho transcrito das razões de justificativa, apresenta a situação do candidato José Alexander Oliveira Barbosa.

63. De acordo com o recorrente, havendo duas vagas, apenas dois candidatos se inscreveram para realizar as provas, o Sr. José Alexander e a Sra. Roseli Monteiro. A última, classificou-se em primeiro lugar, mas não interessou em cumprir as exigências prevista na cláusula 13 do edital, o que restou documentado.

64. Diante da ausência de candidatos aprovados, o órgão decidiu convocar o Sr. José Alexander, que cumpriu as exigências do item 13 do edital, mesmo não tendo sido aprovado na prova de redação prevista para o certame. A nota do candidato foi 4,5 pontos, quando o edital exigia o mínimo de 5 pontos.

65. A diferença de 0,5 ponto, na concepção do ex-gestor, não justificaria a realização de novo certame, com os dispêndios de custo e de tempo exigidos nessa empreitada, sendo razoável a convocação do candidato. Assim, diante da necessidade de pessoal e da desistência da primeira colocada, restou ao órgão convocar o Sr. José Alexander, distante apenas 0,5 ponto da aprovação no certame, respeitando-se os princípios da administração pública.

66. Destaca que a proporcionalidade e a razoabilidade afastam o apego subjetivo na questão, visto que o órgão adotou método objetivo, convocando o segundo colocado, diante da necessidade de provimento do cargo pelo Conselho, o que revela a boa-fé da medida.

Análise

67. O recorrente não logrou êxito em afastar as irregularidades imputadas. O instituto do concurso público está entre as medidas mais objetivas e impessoais da Administração Pública, não havendo espaço para discricionaridade.

68. Por 0,5 ou 0,1, o candidato que não atingir a pontuação mínima, não será aprovado, regra perceptível pelo homem médio. O Sr. José Alexander foi reprovado no certame e não poderia integrar os quadros do CRO/PR como concursado, forma em que foi empossado pelo Sr. Ermensson (Anexo 2, fl. 94).

Argumentos

69. Ainda discutindo a razoabilidade das contratações, o recorrente destaca a conjuntura em que foram nomeadas as senhoras Isabela Presinato, para o cargo de Auditor, e Regilane Pereira Carvalho, para Auxiliar Administrativo, ambas em Foz do Iguaçu/PR. As duas também não obtiveram nota suficiente para aprovação na redação.

70. Sustenta que o CRO/PR novamente encontrava-se em situação dramática, necessitando dos funcionários, tendo em vista que os antigos empregados haviam sido demitidos, o que prejudicava a prestação dos serviços públicos prestados pelo órgão. De outro lado, havia candidatas aprovadas na primeira fase do certame, mas reprovadas por pouco na redação, o que levou a Administração do Conselho a convocá-las.

Análise

71. Não assiste razão ao recorrente. Na esteira do que já foi exaustivamente discutido nestes autos, seria justificável a contratação dessas ou de outras funcionárias, diante da ausência de candidatos aprovados e de emergência adequadamente justificada, desde que a medida fosse temporária até a realização de novo certame.

72. O recorrente, entretanto, como nos casos anteriormente analisados, nomeou as candidatas como aprovadas no concurso em que elas não lograram êxito, legalizando de forma indevida a situação (Anexo 2, fls. 90 e 107; Principal, fls. 80-verso e 81). As concursandas se tornariam funcionárias concursadas, não fosse a denúncia realizada nesta Corte, o que é inaceitável, como já destacado.

Argumentos

73. Alega, ainda, que todas as contratações tiveram a devida publicidade, não havendo atos secretos, além de terem sido respeitadas a ordem de classificação, o que revela a boa-fé do recorrente. Com isso conclui:

Nesse contexto, a razoabilidade e proporcionalidade nas medidas adotadas, aliadas a ausência de má-fé e desapego ao subjetivismo nas contratações, ensejam o afastamento da multa aplicada, mesmo porque não houve lesão ao erário, tão pouco enriquecimento do ora Recorrente que, deve-se ressaltar, exercia as funções de Presidente sem receber remuneração ou subsídio por isso.

Análise

74. Os argumentos do recorrente não afastam as irregularidades praticadas. O respeito à publicidade e a classificação dos candidatos não minimiza a gravidade na contratação de pessoal não aprovado nos concursos públicos realizados, como se tivessem logrado êxito nos certames. Constitui afronta ao postulado constitucional do concurso público a tentativa de legalizar situações não abarcadas pelo ordenamento, não havendo que se falar em proporcionalidade ou razoabilidade.

75. As medidas a serem tomadas não permitiam juízo de discricionariedade. A prática irregular, ainda que não tenha havido dano ao erário, configura grave infração às normas legais, passível de apenação por esta Corte.

76. Por fim, cabia ao recorrente pleitear remuneração por exercício de cargo de tamanha responsabilidade, sendo que o trabalho gratuito não justifica atuação fora dos limites do ordenamento.

PROPOSTA

77. Diante do exposto, com fundamento no art. 48, da Lei 8.443/1992, submeto os autos à consideração superior propondo:

a) conhecer do Pedido de Reexame interposto pelo Sr. Ermensson Luiz Jorge, ex-Presidente do Conselho Regional de Odontologia do Paraná – CRO/PR, contra o Acórdão 401/2011-TCU-Plenário, proferido na Sessão de 16/2/2011, Ata 5/2011;

b) negar provimento ao recurso apresentado, mantendo-se inalterado o Acórdão recorrido;

c) comunicar ao recorrente a deliberação que vier a ser proferida por esta Corte, bem como ao Conselho Regional de Odontologia do Paraná, à Procuradoria da República no Estado do Paraná e à Ouvidoria do Tribunal de Contas da União."

É o Relatório.

VOTO

Preliminarmente, o pedido de reexame interposto pelo senhor Ermensson Luiz Jorge, ex-Presidente do Conselho Regional de Odontologia do Paraná – CRO/PR, contra o Acórdão 401/2011-TCU-Plenário, merece ser conhecido uma vez que se encontram preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos para a espécie.

Quanto ao mérito, acolho como razões de decidir os fundamentos da instrução da Secretaria de Recursos, sem prejuízo das breves considerações que se seguem.

Por meio da deliberação recorrida, foi imposta ao senhor Ermensson Luiz Jorge a sanção prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/92, uma vez que restou comprovada nos autos a burla ao instituto do concurso público, previsto no art. 37 da Constituição Federal. Conforme apurado, as pessoas efetivadas a título de concursadas pelo CRO/PR, durante a gestão do senhor Ermensson Luiz Jorge, haviam sido reprovadas no respectivo concurso público.

O ilustre Ministro Augusto Sherman, Relator do Acórdão 401/2011-TCU-Plenário, considerou agravante, no caso, o fato de os aludidos contratados serem pessoas que já estavam trabalhando desde 2001 como empregados do CRO/PR e cujas contratações irregulares já haviam sido objeto de determinações de afastamento, por diversas vezes, por parte desta Corte de Contas.

Em suas razões recursais o interessado procura justificar as contratações ilegais e afastar o agravante mencionado. No entanto, conforme a percuciente análise promovida pela Serur, seus argumentos não lograram afastar os fundamentos da decisão recorrida, devendo ser negado provimento ao recurso.

Face ao exposto, acolho as propostas da Unidade Técnica e Voto por que este Tribunal adote a deliberação que ora submeto à consideração deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 21 de setembro de 2011.

RAIMUNDO CARREIRO
Relator

ACÓRDÃO Nº 2526/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 024.216/2009-0.
1.1. Apenso: 007.753/2010-1
2. Grupo I – Classe I – Assunto: Pedido de Reexame.
3. Interessado: Ermensson Luiz Jorge (CPF: 449.353.409-59).
4. Entidade: Conselho Regional de Odontologia -PR.
5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro.
5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Substituto Augusto Sherman Cavalcanti
6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade: Secretaria de Controle Externo - PR (SECEX-PR).

8. Advogado(s) constituído(s) nos autos: Fábio Ciuffi (OAB/PR 7.724), Homero Flesh (OAB/PR 27.050-A), Amani Kalil Muhd (OAB/PR 40.827) e Adriana Andréia de S. Salvador Ferraz (OAB/DF 13.620).

9. Acórdão:

Vistos, relatados e discutidos estes autos que tratam, nesta fase processual, de Pedido de Reexame interposto pelo Sr. Ermensson Luiz Jorge, ex-Presidente do Conselho Regional de Odontologia do Paraná – CRO/PR, contra o Acórdão 401/2011-TCU-Plenário, proferido na Sessão de 16/2/2011, Ata 5/2011, em que o Tribunal aplicou-lhe multa, no valor de R$ 7.000,00, após conhecer e considerar parcialmente procedente a representação.

Acordam os Ministros do TCU, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer do Pedido de Reexame interposto pelo Sr. Ermensson Luiz Jorge, ex-Presidente do Conselho Regional de Odontologia do Paraná – CRO/PR, contra o Acórdão 401/2011-TCU-Plenário, proferido na Sessão de 16/2/2011, Ata 5/2011;

9.2. negar provimento ao recurso apresentado, mantendo-se inalterado o Acórdão recorrido;

9.3. comunicar ao recorrente da presente deliberação, bem como ao Conselho Regional de Odontologia do Paraná, à Procuradoria da República no Estado do Paraná e à Ouvidoria do Tribunal de Contas da União.

10. Ata n° 39/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/9/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2526-39/11-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Augusto Nardes (na Presidência), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro (Relator), José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO NARDES
Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)
RAIMUNDO CARREIRO
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO II – CLASSE V – Plenário
TC 005.789/2011-7
Natureza: Monitoramento
Responsável: Paulo Roberto Mustrangi de Oliveira, Prefeito Municipal.
Órgãos/Entidades: Núcleo Estadual do Ministério da Sáude/RJ; Prefeitura Municipal de Petrópolis - RJ; Secretaria Executiva - MS
Advogado constituído nos autos: não há.

SUMÁRIO: MONITORAMENTO. AUDITORIA DE CONFORMIDADE REALIZADA EM ATENDIMENTO À SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL. AVALIAÇÃO DAS AVENÇAS FIRMADAS PELA PREFEITURA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS/RJ COM RECURSOS DO SUS ENVOLVENDO O HOSPITAL ALCIDES CARNEIRO. CONSTATAÇÃO DE IRREGULARIDADES. ATENDIMENTO DE APENAS UMA DAS DETERMINAÇÕES ANTERIORMENTE EXPEDIDAS. NECESSIDADE DE NOVAS MEDIDAS COM VISTAS A REGULARIZAR A CESSÃO DE SERVIDORES FEDERAIS E FORMALIZAR TERMO ADITIVO A CONTRATO DE GESTÃO FIRMADO PELA MUNICIPALIDADE. NOVAS DETERMINAÇÕES. COMUNICAÇÃO. RESTITUIÇÃO À UNIDADE TÉCNICA.

RELATÓRIO

Trata-se de monitoramento do Acórdão 3.395/2010 – Plenário, referente à auditoria de conformidade realizada na Prefeitura Municipal de Petropólis/RJ com o objetivo de verificar a regularidade das avenças firmadas pela municipalidade com recursos do SUS envolvendo a prestação de serviços de saúde pelo Hospital Alcides Carneiro – HAC, conforme Solicitação da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (Acórdão 1.753/2010 – Plenário).

2. Por meio da deliberação ora monitorada foram expedidas as seguintes determinações à Prefeitura Municipal de Petrópolis/RJ, à Secretaria Executiva do Ministério da Saúde e ao Núcleo do Ministério da Saúde no Estado do Rio de Janeiro:

"9.1. determinar, com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, à Prefeitura Municipal de Petrópolis - RJ que, relativamente ao Contrato de Gestão nº 22/2008, promova alteração na cláusula contratual relativa à fonte de recursos que realiza o pagamento das despesas, de modo a contemplar a complementação com fonte de recursos próprios municipais do valor excedente à Tabela de Procedimentos, Medicamentos e OPM do SUS, encaminhando a este Tribunal, no prazo de 60 (sessenta) dias, a documentação comprobatória das providências adotadas;

9.2. determinar, com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, à Prefeitura Municipal de Petrópolis e à Secretaria Executiva do Ministério da Saúde que, conjuntamente, adotem providências com vistas à reformulação do Plano de Trabalho do Convênio nº 1607/2008, de tal modo que deixe de contemplar a aquisição dos focos cirúrgicos de teto, uma vez que eles já foram adquiridos por meio do Contrato de Gestão nº 22/2008, firmado entre o Município de Petropólis/RJ e o Serviço Social Autônomo Hospital Alcides Carneiro - SEHAC, encaminhando a este Tribunal, no prazo de 60 (sessenta) dias, a documentação comprobatória das providência adotadas;

9.3. determinar, com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, ao Núcleo do Ministério da Saúde no Estado do Rio de Janeiro que adote as providências pertinentes com vistas à regularização da cessão de servidores federais ao Município de Petropólis, que atualmente estão no Hospital Alcides Carneiro, considerando que esta unidade hospitar está atualmente sob a gestão do Serviço Social Autônomo Hospital Alcides Carneiro - SEHAC, encaminhando a este Tribunal, no prazo de 60 (sessenta dias), a documentação comprobatória das providências adotadas;"

3. A Secex/RJ ao promover o exame inicial do processo considerou atendidos os subitens 9.2 e 9.3 acima reproduzidos, porém, em relação ao subitem 9.1., julgou necessária a realização de diligência junto à Prefeitura Municipal de Petropólis/RJ com vistas a obter a documentação comprobatória das providências adotadas pela municipalidade, conforme o teor da instrução constante da peça 12 do processo, transcrita a seguir:

"4. O Prefeito Municipal de Petrópolis foi comunicado da decisão deste Tribunal por meio do Ofício 32/2011-TCU/SECEX-RJ/D1, de 18/1/2011, "para conhecimento e adoção das determinações previstas nos itens 9.1 e 9.2" (Peça 45609380) e teve ciência dessa comunicação em 28/1/2011 (Peça 45609383). A Secretária Executiva do Ministério da Saúde foi comunicada da deliberação desta Corte por meio do Ofício 33/2011-TCU/SECEX-RJ/D1, de 18/1/2011, "para conhecimento e adoção da determinação prevista no item 9.2" (Peça 45609381), com ciência em 1º/2/2011 (Peça 45609384). Por sua vez, a Chefe do Núcleo Estadual do Ministério da Saúde no Estado do Rio de Janeiro foi comunicada

por meio do Ofício 34/2011-TCU/SECEX-RJ/D1, de 18/1/2011, "para conhecimento e adoção da determinação prevista no item 9.2" (Peça 45609382), sem constar nos autos a ciência da comunicação.

EXAME TÉCNICO

5. Inicialmente, cabe ressaltar que, embora o Ofício 34/2011-TCU/SECEX-RJ/D1, de 18/1/2011, tenha sido enviado à Chefe do Núcleo do Ministério da Saúde no Estado do Rio de Janeiro "para conhecimento e adoção da determinação prevista no item 9.2", o Acórdão 3395/2010– Plenário faz determinação a esse órgão no item 9.3. Tal equívoco não foi impedimento para que o Núcleo do Ministério da Saúde no Estado do Rio de Janeiro enviasse as informações, em 10/2/2011, acerca das providências adotadas para o item 9.3.

Cumprimento do item 9.1

6. A Chefe de Gabinete da Prefeitura de Petrópolis encaminhou o Ofício GP nº 145/2011, de 21/3/2011, esclarecendo, em relação ao item 9.1, que:

- segundo informações da Assessoria Jurídica da Secretaria Municipal de Saúde, o Hospital Alcides Carneiro não opera com valores superiores a Tabela SUS, exceto quando a tomografia computadorizada é realizada em número superior de procedimentos constante no Termo 15/2008. Entretanto, estes valores até presente data, não foram repassados. (Peça 45611995, p. 1)

Análise

7. O item 3.1 do Relatório de Auditoria, que deu origem à presente determinação, assim trata a questão (Peça 45609376, p. 8-9):

A contratação, realizada através do Primeiro Termo Aditivo ao Contrato de Gestão nº 22/2008, tem por objeto a implantação do serviço de tomografia no nosocômio, estipulando um valor fixo mensal de R$ 39.000,00, para uma produção de 250 procedimentos/mês, o que faz um custo unitário médio de R$ 156,00, enquanto na tabela de procedimentos do SUS o custo médio é de R$ 113,00. Do termo contratual ainda consta a especificação da fonte de recursos como sendo o Fundo Municipal de Saúde, ou seja, recurso federal repassado pelo FNS.

Ocorre que a produtividade real do equipamento está bem acima da quantidade contratada de 250 procedimentos. Conforme se pode observar na tabela de fls. 168 - anexo 2, em 2009 houve uma média de 517 procedimentos/mês e no primeiro semestre de 2010 foi de 576 procedimentos/mês, sendo que esta equipe de auditoria confirmou que o repasse mensal é fixo no valor contratado (R$ 39.000,00). Desse modo, o valor real pago por procedimento é, em média, de R$ 71,00, portanto abaixo inclusive do menor valor previsto na tabela do SUS.

(...)

É sabido que em muitas localidades os estabelecimentos de saúde não se interessam em prestar serviços ao SUS pelo valor tabelado, porém o nosocômio em questão é público e portanto não visa lucro. Ainda assim, se as partes (Prefeitura de Petrópolis e SEHAC) acordarem que o valor tabelado pelo SUS não cobre os custos do procedimento, faz-se necessário adequar a cláusula relativa à fonte de recursos, pois a normatização do Ministério da Saúde é clara quanto à obrigatoriedade de que o valor excedente à tabela seja custeado com recursos próprios municipais.

8. A determinação exarada pelo Plenário no item 9.1 do Acórdão 3395/2010 estabelece a adequação da cláusula relativa à fonte de recursos para pagamento de valor que excede o valor tabelado para procedimentos do SUS pelo Ministério da Saúde.

9. Como a resposta enviada pela representante da Prefeitura de Petrópolis não contemplou a documentação comprobatória de alteração da cláusula contratual, não ficou esclarecido se os valores excedentes aos valores tabelados estão sendo pagos com recursos próprios dessa Prefeitura.

10. Assim sendo, propõe-se diligência à Prefeitura Municipal de Petrópolis para que encaminhe a este Tribunal, no prazo de 15 (quinze) dias, a contar da ciência, documentação comprobatória de adequação da cláusula do Contrato de Gestão nº 22/2008, relativa à fonte de recursos para pagamento de tomografia computadorizada, com vistas a indicar que a diferença a maior entre o valor constante na Tabela de Procedimentos, Medicamentos e OPM do SUS para a tomografia computadorizada e o valor efetivamente pago para esse procedimento, será custeada com recursos próprios da Prefeitura Municipal de Petrópolis.

Cumprimento do item 9.2

11. Em relação à aquisição de focos cirúrgicos, a Chefe de Gabinete da Prefeitura de Petrópolis informou que, ao ser cadastrado, na página do FNS, o pedido de reformulação do Plano de Trabalho não pode ser efetivado, pois já havia um pedido anterior cadastrado. Além disso, o Diretor Administrativo do Hospital Alcides Carneiro informou, em 27/7/2009, no Processo Licitatório nº 074114/09, que o dito aparelho já havia sido adquirido por meio de outros recursos (Peça 45611995, p. 1).

Análise

12. Na documentação enviada pela representante da Prefeitura de Petrópolis, consta despacho efetuado em 27/7/2009, no processo administrativo nº 007114/09, que a aquisição dos focos cirúrgicos não seria necessária, haja vista os produtos terem sido adquiridos com recursos próprios (Peça 45611995, p. 3).

13. Assim sendo, considera-se atendido o item 9.2 do Acórdão 3395/2010 – Plenário.

Cumprimento do item 9.3

14. Embora a Prefeitura de Petrópolis não tenha sido chamada aos autos, neste item, pelo Acórdão 3395/2010–Plenário, a representante desse órgão informou que já existe procedimento administrativo com vistas à formalização de convênio para regularizar a cessão de servidores federais ao Município de Petrópolis (Peça 45611995, p. 1).

15. Na documentação enviada a este Tribunal, verifica-se que o processo administrativo teve início em 2007, por meio do Memorando nº 013/07, de 22/7/2007, destinado à Assessoria Jurídica pelo Departamento de Recursos Humanos e Pessoal (DEREH). O referido memorando informa o encaminhamento de minuta de convênio pelo Ministério da Saúde, para adoção de providências referentes ao Quadro de Pessoal daquele Ministério (Peça 45611995, p. 4).

16. O Assessor Jurídico manifestou-se a respeito do assunto em 26/2/2007; a autorização do então Prefeito para a celebração do termo deu-se em 18/12/2008 (Peça 45611995, p. 5). Nesse lapso de tempo, o processo administrativo 003007/07 recebeu diversas manifestações, inclusive o impasse entre a Procuradoria Geral do município e o DP-CSCPMJF do Ministério da Saúde sobre a formalização do instrumento (Peça 45611995, p. 6-15).

17. Com a nova administração, outro impasse foi criado, desta vez no âmbito da municipalidade, sobre quem assinaria o termo. Em 3/9/2009, o Procurador Adjunto Administrativo do Município enviou o processo administrativo para a manifestação da Secretária de Saúde (Peça 45611995, p. 16). A partir daí, não se tem notícia dos fatos.

Análise

18. Observa-se que após a mudança da administração, o processo administrativo para a regularização da cessão de pessoal do Ministério da Saúde em nada progrediu. A última ação foi de 3/9/2009. Nenhuma providência foi tomada pela Prefeitura de Petrópolis para solucionar a questão.

19. Tendo em vista que o Núcleo do Ministério da Saúde no Estado do Rio de Janeiro enviou resposta à determinação contida no item 9.3, a proposta será feita após a análise daquela documentação.

Cumprimento do item 9.3 – Núcleo do Ministério da Saúde no Estado do Rio de Janeiro

20. A Chefe de Divisão de Gestão de Pessoas do Núcleo do Ministério da Saúde no Estado do Rio de Janeiro (NERJ/MS) encaminhou a este Tribunal as providências adotadas para o cumprimento do item 9.3 do Acórdão 3395/2010-Plenário (Peça 45540066).

21. Na documentação, consta o Ofício DIADRH/NERJ/MS Nº 01/2010, de 19/1/2010, encaminhado a várias prefeituras municipais, em que o NERJ/MS reitera solicitação feita em junho/2006, a respeito da regularização dos servidores que foram integrados ao Quadro de Pessoal do Ministério da Saúde e que estão cedidos às Secretarias integrantes do SUS. Nesse Ofício, o NERJ/MS envia a minuta do convênio e solicita sua assinatura até 31/3/2010, tendo como parte integrante a relação nominal dos servidores lotados no referido órgão (Peça 45540066, p. 6).

22. Após essa data, várias comunicações sobre o assunto são encaminhadas por "internet" à Prefeitura de Petrópolis:

– 8/2/2010: Ofício da DIADRH e minuta de Convênio de Cessão dos Servidores Federais a ser preenchida e assinada (Peça 45540066, p. 7);

– 25/3/2010: reenvio do Ofício da DIADRH e minuta de Convênio de Cessão dos Servidores Federais a ser preenchida e assinada (Peça 45540066, p. 9);

– 6/5/2010: reenvio do Ofício da DIADRH e minuta de Convênio de Cessão dos Servidores Federais a ser preenchida e assinada (Peça 45540066, p.11).

Análise

23. Conforme se verificou na documentação enviada pela representante da Prefeitura de Petrópolis, analisada anteriormente, o servidor do Ministério da Saúde (DP-CSCPMJF) deixou assente por três vezes (3/7/2008, 27/8/2008 e 10/9/2008) que o NERJ/MS insistia na necessidade de assinatura da minuta do convênio para regularização da situação dos servidores federais cedidos (Peça 45611995, p. 9-12).

24. Portanto, pelos documentos enviados pelo NERJ/MS e pela Prefeitura de Petrópolis, depreende-se que o NERJ/MS tem adotado as providências pertinentes com vistas à mencionada regularização da cessão de servidores federais ao município de Petrópolis. Embora sem sucesso no alcance do objetivo da determinação exarada no item 9.3 do Acórdão 3395/2010–Plenário, considera-se atendida a mencionada deliberação por parte do Núcleo do Ministério da Fazenda no Estado do Rio de Janeiro.

25. Entretanto, durante quatro anos, nenhuma atitude concreta foi tomada pelos titulares da Prefeitura de Petrópolis para o atendimento da determinação do item 9.3, em comento, apesar de contar, há quatro anos, com processo administrativo para tratar do assunto e apesar das constantes correspondências enviadas pelo NERJ/MS. Ressalta-se que a última manifestação no processo administrativo 003007/07, da Prefeitura de Petrópolis, foi em 3/9/2009.

26. Assim sendo, propõe-se determinar à Prefeitura Municipal de Petrópolis que, no prazo de 30 (trinta) dias, a contar da ciência, encaminhe a este Tribunal a comprovação da regularização da cessão de servidores federais ao município de Petrópolis, que atualmente estão cedidos ao Hospital Alcides Carneiro, considerando que essa unidade hospitalar está atualmente sob a gestão do Serviço Social Autônomo Hospital Alcides Carneiro – SEHAC.

CONCLUSÃO

27. Pelo exposto, conclui-se que o item 9.2 do Acórdão 3395/2010-Plenário foi atendido pela Prefeitura Municipal de Petrópolis e o item 9.3, da mesma deliberação, foi atendido pelo Núcleo do Ministério da Saúde no Estado do Rio de Janeiro (NERJ/MS).

28. Para o item 9.1, apesar de ter sido enviada a resposta, não há documentação comprobatória de que o pagamento das despesas excedentes à Tabela do SUS está sendo feito com fonte de recursos próprios municipais. Com isso, propõe-se diligência à Prefeitura Municipal de Petrópolis para que encaminhe a este Tribunal documentação comprobatória de adequação da cláusula contratual relativa à fonte de recursos para pagamento de tomografia computadorizada, conforme estabelece a determinação deste Tribunal.

29. Em relação ao item 9.3, apesar de ter sido cumprida pelo NERJ/MS, o objetivo da determinação não foi alcançado, devido à inoperância dos representantes da Prefeitura de Petrópolis. Tal fato enseja determinar a essa Administração Municipal que comprove a regularização da situação dos servidores federais do Ministério da Saúde cedidos à Prefeitura de Petrópolis, haja vista o tempo decorrido desde a abertura de processo administrativo e da última manifestação pela Prefeitura, suficiente para solucionar a questão. Propõe-se, ainda, alertar o responsável que o descumprimento de determinação do TCU poderá ensejar multa, de acordo com o § 1º do art. 58 da Lei Orgânica do TCU.

30. Ressalta-se que a determinação e o alerta, objetos de proposição no parágrafo anterior, serão feitos após a análise da diligência, também proposta nesta ocasião.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Assim sendo, submetem-se os autos à consideração superior, propondo diligência à Prefeitura Municipal de Petrópolis para que encaminhe a este Tribunal, no prazo de 15 (quinze) dias, a contar da ciência, documentação comprobatória de adequação da cláusula do Contrato de Gestão nº 22/2008,

relativa à fonte de recursos para pagamento de tomografia computadorizada, com vistas a indicar que a diferença a maior entre o valor constante na Tabela de Procedimentos, Medicamentos e OPM do SUS para a tomografia computadorizada e o valor efetivamente pago para esse procedimento, será custeada com recursos próprios da Prefeitura Municipal de Petrópolis.

4. Efetivada a referida diligência, vieram aos autos a documentação encaminhada pela Prefeitura Municipal de Petropólis/RJ, a qual, contudo, não foi considerada suficiente para o atendimento do mencionado subitem 9.1 do Acórdão 3.395/2010 - Plenário, conforme a instrução constante da peça 18 do processo. Reproduzo, a seguir, a referida análise técnica, aprovada uniformemente no âmbito da Secex/RJ:

"(...)

EXAME TÉCNICO

Cumprimento do item 9.1 do Acórdão 3395/2010 – Plenário

5. O Prefeito Municipal de Petrópolis enviou o Ofício nº 289/2011, de 25/5/2011, em resposta à solicitação, por parte deste Tribunal, de comprovação de adequação de cláusula contratual relativa à fonte de recursos para pagamento da diferença de valores de tomografia computadorizada (peça 16, doc. 46.124.903-1).

6. A documentação é composta de minuta de termo aditivo e do cálculo efetuado pela Secretaria Municipal de Saúde dos valores devidos ao Hospital Alcides Carneiro (HAC) pelas tomografias computadorizadas, no período de janeiro de 2009 a fevereiro de 2011.

Análise

7. A documentação enviada não atende a solicitação feita por este Tribunal, uma vez que se trata de minuta de termo aditivo, portanto não está formalizada. Assim sendo, propõe-se determinar à Prefeitura Municipal de Petrópolis que envie o documento comprobatório devidamente formalizado.

Cumprimento do item 9.2 do Acórdão 3395/2010 – Plenário

8. Embora tenha sido considerado cumprido esse item pela Prefeitura Municipal de Petrópolis, por meio do Ofício MS/SE/GAB Nº 1148, de 31/5/2011, a Secretária Executiva do Ministério da Saúde encaminhou a este Tribunal o Despacho nº 2912 MS/SE/FNS, de 17/5/2011, em que o Diretor Executivo do Fundo Nacional de Saúde dá notícia da elaboração do 4º Termo Aditivo ao Convênio 1.607/2008, excluindo, unilateralmente, do Plano de Trabalho aprovado nesse Convênio, a aquisição dos 6 focos cirúrgicos de teto, no valor individual de R$ 21.800,00, totalizando R$ 130.000,00. O Termo Aditivo foi celebrado em 20/5/2011 e o extrato foi publicado no Diário Oficial da União (DOU) de 23 de maio de 2011 (peça 17, doc. 46.254.037-3).

Análise

9. Propõe-se considerar cumprido, pelo Fundo Nacional de Saúde do Ministério da Saúde, o item 9.2 do Acórdão 3395/2010 – Plenário.

CONCLUSÃO

10. Em relação ao item 9.2 do Acórdão 3395/2007 - Plenário, tanto o Fundo Nacional de Saúde do Ministério da Saúde quanto a Prefeitura Municipal de Petrópolis cumpriram a deliberação ali exarada.

11. Para o item 9.1 do Acórdão 3395/2007, verifica-se que a Prefeitura Municipal de Petrópolis não comprovou a adequação da cláusula do Contrato de Gestão nº 22/2008, ao enviar apenas a minuta de termo aditivo. Com isso, propõe-se determinação, com estipulação de prazo, para que apresente a adequação da cláusula contratual devidamente formalizada.

12. Além disso, constatou-se, na instrução anterior, que o Núcleo do Ministério da Saúde no Estado do Rio de Janeiro (NERJ)/MS adotou as providências para o cumprimento do item 9.3. Apesar dos esforços envidados pelo NERJ/MS, o objetivo da determinação não foi alcançado devido à ausência de atitude concreta por parte dos titulares da Prefeitura de Petrópolis, mesmo com a existência de processo administrativo, há quatro anos, para regularização da cessão dos servidores federais do Ministério da Saúde à municipalidade. Ressalta-se que a última manifestação no referido processo administrativo 003007, de 2007, da Prefeitura de Petrópolis, foi em 3/9/2009. Assim sendo, propôs-se determinação para que a Prefeitura comprove essa regularização, sem prejuízo de dar ciência ao responsável de que o descumprimento de determinação do TCU poderá ensejar aplicação de multa.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

13. À vista do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) considerar cumprida a deliberação exarada no item 9.2 do Acórdão 3395/2010 – Plenário;

b) considerar cumprida pelo Núcleo do Ministério da Saúde no Estado do Rio de Janeiro (NERJ)/MS a deliberação exarada no item 9.3 do Acórdão 3395/2010 – Plenário, à vista da comprovação das medidas adotadas por esse Núcleo;

c) com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU (RITCU), determinar à Prefeitura Municipal de Petrópolis, Estado do Rio de Janeiro, que, no prazo de 60 (sessenta) dias, a contar da ciência, encaminhe a este Tribunal:

c.1) em relação ao item 9.1 do Acórdão 3395/2010 – Plenário: comprovante da adequação, devidamente formalizada em termo aditivo, da cláusula do Contrato de Gestão nº 22/2008, relativa à fonte de recursos para pagamento de tomografia computadorizada, com vistas a indicar que a diferença a maior, entre o valor constante na Tabela de Procedimentos, Medicamentos e OPM do SUS para a tomografia computadorizada e o valor efetivamente pago para esse procedimento, será custeada com recursos próprios da Prefeitura Municipal de Petrópolis;

c.2) comprovante da regularização, devidamente formalizada, da cessão dos servidores federais do Ministério da Saúde que estão servindo sob a responsabilidade da Prefeitura Municipal de Petrópolis;

d) dar ciência ao Prefeito Municipal de Petrópolis que o descumprimento de decisão deste Tribunal enseja aplicação de multa ao responsável, com fundamento no art. 58, § 1º, da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c art. 268, VII, do RITCU;

e) enviar cópia da decisão que vier a ser tomada, acompanhada do Relatório e do respectivo Voto, ao Ministério da Saúde e ao Fundo Nacional de Saúde;

f) com fundamento no art. 250, inciso II, do RITCU, determinar que a Secex/RJ monitore o cumprimento da determinação proposta no item "c" retro, adotando as medidas cabíveis, em função da resposta então encaminhada;

g) com fundamento no art. 5º, inc. II, da PORTARIA-SEGECEX Nº 27/2009, apensar os presentes autos ao TC 014.876/2010-8."

É o Relatório.

VOTO

Examina-se Monitoramento realizado pela Secex/RJ com a finalidade de verificar o cumprimento das determinações expedidas por meio do Acórdão 3.395/2010 - Plenário, no qual deliberou-se acerca de auditoria de conformidade realizada na Prefeitura Municipal de Petrópolis/RJ com o objetivo de verificar a regularidade das avenças firmadas pela municipalidade com recursos do SUS envolvendo a prestação de serviços de saúde pelo Hospital Alcides Carneiro – HAC.

2. Os comandos expedidos à Prefeitura Municipal de Petrópolis/RJ, à Secretaria Executiva do Ministério da Saúde e ao Núcleo do Ministério da Saúde no Estado do Rio de Janeiro, constantes dos subitens 9.1, 9.2. e 9.3. do Acórdão 3.395/2010 - Plenário, transcritos no item do 2 Relatório precedente, visavam, respectivamente, dar tratamento às seguintes irregularidades apuradas na auditoria realizada pela Secex/RJ:

a) previsão de remuneração, com recursos federais, em valores superiores aos da tabela SUS, pela prestação de serviços médicos;

b) duplicidade de objeto em avenças beneficiando o HAC;

c) falta da devida formalização, via convênio, da cessão de servidores federais ao Município de Petrópolis.

3. Relativamente à ocorrência descrita no item "a" acima, exigiu-se da Prefeitura Municipal de Petrópolis/RJ a adequação do Contrato de Gestão n.º 22/2008, firmado com o Serviço Social Autônomo

Hospital Alcides Carneiro – HUAC, no tocante à cláusula contratual relativa à fonte de recursos, de modo a explicitar que o pagamento de valores que ultrapassarem o estabelecido na tabela de procedimentos do SUS se dê com recursos municipais.

4. No entanto, a documentação comprobatória encaminhada com tal fim pela Prefeitura Municipal de Petropólis/RJ (peça 16), em face da diligência realizada pela Secex/RJ, evidencia apenas a existência de uma minuta de termo aditivo ao Contrato de Gestão n.º 22/2008, razão porque a determinação não pode ser considerada atendida, fazendo-se necessária a expedição da determinação alvitrada pela unidade técnica, no sentido de fixar prazo à prefeitura para que encaminhe a alteração contratual devidamente formalizada.

5. No tocante à ocorrência descrita no item "b", determinou-se tanto à Prefeitura Municipal quanto à Secretaria-Executiva do Ministério da Saúde providências objetivando a reformulação do plano de trabalho do Convênio n.º 1607/2008, de modo a não mais contemplar a aquisição de focos cirúrgicos de teto, uma vez que tais equipamentos já haviam sido adquiridos pela municipalidade no âmbito do contrato de gestão antes mencionado.

6. Além do reconhecimento em processo administrativo da Prefeitura quanto à desnecessidade de aquisição dos referidos equipamentos (peça 11), a documentação encaminhada pela Secretaria-Executiva do Ministério da Saúde (peça 17) demonstra que foram adotadas providências com vistas à reformulação do Convênio n.º 1607/2008, firmado com a Prefeitura Municipal de Petropólis/RJ, excluindo-se do respectivo plano de trabalho a aquisição de 6 (seis) focos cirúrgicos de teto.

7. Deste modo, afastada a possibilidade de duplicidade nas avenças firmadas, coloco-me de acordo com a proposta da unidade técnica no sentido de considerar atendida a determinação constante do subitem 9.2. do Acórdão monitorado.

8. Quanto à ocorrência descrita no item "c", referente à constatação de que servidores federais do Ministério da Saúde cedidos à Prefeitura Municipal de Petropólis/RJ continuam em exercício no Hospital Alcides Carneiro, mesmo após a sua gestão ter sido repassada ao Serviço Social Autônomo Hospital Alcides Carneiro – HUAC, divirjo das conclusões da unidade técnica por entender que as providências adotadas pelo Núcleo Estadual do Ministério da Saúde não são suficientes para considerar atendida a determinação e, por consequência, afastar a irregularidade apurada.

9. Primeiramente, vejo que a solução da questão não passa pela adoção de providências pela Prefeitura Municipal, mas sim pelo próprio Ministério da Saúde, até porque, decorridos tantos anos desde a notícia da irregularidade (2007), resta patente a falta de interesse da municipalidade em regularizar a situação, haja vista que vem postergando de forma injustificada a celebração de convênio com o Ministério da Saúde, conforme informação trazida aos autos por este órgão (peça 10).

10. Cabe recordar, consoante registrei no Voto condutor da deliberação monitorada, que a exigência de celebração de convênio para cessão de servidores do Ministério da Saúde, para ter exercício em outros órgãos integrantes do SUS, decorre do que estabelece a Portaria GM/MS n.º 929/2001:

*"Art. 1° O servidor ocupante de cargo efetivo no Ministério da Saúde poderá ser cedido para ter exercício em órgãos integrantes do Sistema Único de Saúde - SUS, no âmbito da União, Estados, Municípios e Distrito Federal, mediante celebração de convênio na forma da minuta constante do Anexo, garantida a aplicação da Lei n° 8.112, de 11 de dezembro de 1990 para todos os efeitos, e observado o disposto nesta Portaria."(*grifos nossos*)*

11. Assim, penso que se mostra insuficiente da parte do Ministério da Saúde a informação de que encaminhou ou solicitou da municipalidade a celebração do convênio, devendo, portanto, neste caso ser novamente fixado prazo ao Ministério da Saúde para que comprove a regularização da cessão dos servidores, determinando, ainda, caso não saneada a questão, que promova o retorno dos servidores cedidos para os seus quadros, nos termos do art. 7º da referida portaria.

12. Além disso, consoante já havia salientado no Voto condutor do Acórdão 3.395/2010 – Plenário, verifico mais uma vez que não foi demonstrada pelo Ministério da Saúde a regularidade e a legalidade do exercício no HAC de servidores federais cedidos à Prefeitura Municipal de Petropólis/RJ, tendo em vista que aquela unidade hospitalar não mais se encontra sob a gestão da municipalidade, mas sim de uma

organização social, de direito privado, de forma que, ainda que seja formalizado termo de convênio, isso não afastará a irregularidade suscitada.

13. Tal entendimento deflui da disposição dos arts. 2º e 3º da Portaria GM/MS n.º 929/2001, os quais estipulam que os servidores federais cedidos deverão ter exercício em entidade pública integrante do SUS e subordinar-se administrativamente ao dirigente do órgão gestor, no caso a Secretaria Municipal de Saúde, não se vislumbrando, no entanto, ambas as situações no caso presente:

"Art. 2° A requisição de servidor, para ter exercício nas entidades públicas integrantes do SUS, deverá ser dirigida ao Ministro de Estado da Saúde, pelo dirigente do órgão gestor, devendo constar o nome, matrícula, cargo, lotação e atividades que o servidor deverá desempenhar.

(...)

*Art. 3° Os servidores serão cedidos, na forma desta Portaria, com ônus para o Ministério da Saúde; sem prejuízo dos direitos e vantagens do cargo efetivo, e ficarão subordinados administrativamente ao dirigente do órgão cessionário, onde poderão exercer cargo ou função de confiança." (*grifos meus*)*

14. Diante disso, entendo que deve ser reformulada a determinação alvitrada pela unidade técnica, não só para determinar diretamente ao Ministério da Saúde a adoção de providências para regularização da cessão, mas também para salientar que os servidores cedidos não poderão ter exercício no HAC, em face do seu atual modelo de gestão.

15. Ante essas considerações, acolhendo parcialmente a proposta da unidade técnica, VOTO por que seja adotado o Acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 21 de setembro de 2011.

JOSÉ JORGE
Relator

ACÓRDÃO Nº 2527/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 005.789/2011-7.
2. Grupo II – Classe V – Assunto: Monitoramento.
3. Responsável: Paulo Roberto Mustrangi de Oliveira, Prefeito Municipal.
4. Entidades: Núcleo Estadual do Ministério da Sáude/RJ; Prefeitura Municipal de Petrópolis - RJ; Secretaria Executiva do Ministério da Saúde/MS.
5. Relator: Ministro José Jorge.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado do Rio de Janeiro – Secex/RJ.
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Monitoramento realizado com a finalidade de verificar o cumprimento das determinações expedidas por meio do Acórdão 3.395/2010 - Plenário, no qual deliberou-se acerca de auditoria de conformidade realizada na Prefeitura Municipal de Petrópolis/RJ com o objetivo de verificar a regularidade das avenças firmadas pela municipalidade com recursos do SUS envolvendo a prestação de serviços de saúde pelo Hospital Alcides Carneiro – HAC.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. com fundamento no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal c/c o art. 45 da Lei nº 8.443, de 1992, fixar o prazo de 60 (sessenta) dias para que o Núcleo Estadual do Ministério da Saúde no do Rio de Janeiro comprove a regularização da cessão dos servidores federais do Ministério da Saúde à Prefeitura Municipal de Petrópolis, promovendo, ao final desse prazo, caso não saneada a questão, o retorno dos

servidores cedidos para exercício em seus quadros, nos termos do que estabelece a Portaria GM/MS n.º 929/2001 (arts. 1º e 7º), sem prejuízo de esclarecer que os servidores eventualmente cedidos não poderão ter exercício no Hospital Alcides Carneiro, haja vista seu atual modelo de gestão;

9.2. com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, determinar à Prefeitura Municipal de Petrópolis/RJ que, no prazo de 60 (sessenta) dias, a contar da ciência, encaminhe a este Tribunal, em relação ao subitem 9.1 do Acórdão 3395/2010 – Plenário, comprovante da adequação, devidamente formalizada em termo aditivo, da cláusula do Contrato de Gestão nº 22/2008, relativa à fonte de recursos, com vistas a explicitar que a diferença a maior, entre o valor constante na Tabela de Procedimentos, Medicamentos e OPM do SUS para o serviço de tomografia computadorizada e o valor efetivamente pago para esse procedimento, será custeada com recursos próprios da Prefeitura Municipal de Petrópolis;

9.3. considerar cumprida a determinação constante do subitem 9.2 do Acórdão 3.395/2010 – Plenário;

9.4. cientificar os responsáveis de que o descumprimento das determinações constantes dos subitens 9.1 e 9.2 da presente deliberação poderá ensejar a aplicação de multa por este Tribunal, nos termos do art. 58, § 1º, da Lei 8.443, de 1992, c/c art. 268, VII, do RITCU;

9.5. determinar à Secex/RJ que acompanhe o cumprimento da presente deliberação, autorizando, desde logo, o apensamento do presente processo aos autos do TC 014.876/2010-8, uma vez verificada a adoção das medidas pertinentes;

9.6. restituir os autos à unidade técnica para as providências a seu cargo.

10. Ata n° 39/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/9/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2527-39/11-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Augusto Nardes (na Presidência), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge (Relator) e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO NARDES
Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)
JOSÉ JORGE
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO II – CLASSE V – Plenário
TC-010.428/2009-0 (com 1 volume e 16 anexos)
Natureza: Relatório de Levantamento de Auditoria
Entidade: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA/MDA
Interessado: Congresso Nacional
Advogados constituídos nos autos: Enock da Rocha Negrão (OAB/PA nº 12.363) e Patricia Nazira Abucater Wal (OAB/PA nº 11.398)

SUMÁRIO: LEVANTAMENTO DE AUDITORIA. FISCOBRAS 2009. OBRAS DE URBANIZAÇÃO DE PROJETOS DE ASSENTAMENTO. NÃO APRESENTAÇÃO DE LICENÇA DE INSTALAÇÃO EM OBRAS JÁ INICIADAS. IRREGULARIDADES EM PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS. AUDIÊNCIAS DOS RESPONSÁVEIS RESPECTIVOS. ACOLHIMENTO PARCIAL DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA. APLICAÇÃO DE MULTA. DECLARAÇÃO DE INIDONEIDADE DE EMPRESAS PARA PARTICIPAR DE LICITAÇÕES NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.

RELATÓRIO

Cuidam os autos de Levantamento de Auditoria efetuado pela Secex/PA, no âmbito do Fiscobras/2009, no período de 18/5 a 26/6/2009, junto ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, com vistas a fiscalizar a execução de obras de Urbanização de Projetos de Assentamentos (PT nº 21.631.0137.8396.0001).

2. Como parte do Relatório, reproduzo a bem lançada instrução, de 29/10/2010, a cargo do Auditor Federal de Controle Externo da Secretaria de Controle Externo no Estado do Pará – Secex/PA:

*"**I. Escopo e Histórico***

Cuidam os autos de Levantamento de Auditoria realizado por esta Secex/PA, no âmbito do Fiscobras, no período de 18/5/2009 a 26/6/2009, junto às Superintendências Regionais do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA em Belém/PA (SR (01)) e Santarém/PA (SR(30)), com vistas a fiscalizar a execução de obras de Urbanização de Projetos de Assentamentos (PT nº 21.631.0137.8396.0001).

1.2 O relatório da fiscalização em referência foi apreciado por intermédio do Acórdão 2.014/2009 – Plenário (fls. 199-a/203, v. p.), por meio do qual foi formulada determinação à Superintendência Regional do INCRA em Belém para que encaminhasse a este Tribunal de Contas, no prazo de 10 (dez) dias, contados a partir da ciência, as licenças ambientais legalmente exigidas (licença prévia ou autorização e licença de instalação) correspondentes aos empreendimentos relativos aos seguintes contratos:

9.1.1. Contrato SR-01/PA/001/2009, firmado com a empresa Construtora Capitólio Ltda.;

9.1.2. Contrato SR-01/PA/002/2009, firmado com a empresa Construtora Capitólio Ltda.;

9.1.3. Contrato SR-01/PA/004/2009, firmado com a empresa CFA - Terraplanagem e Pavimentação Ltda.;

9.1.4. Contrato SR-01/PA/005/2009, firmado com a empresa CFA - Terraplanagem e Pavimentação Ltda.;

9.1.5. Contrato SR-01/PA/006/2009, firmado com a empresa Engeterra - Engenharia de Terraplenagem Ltda.;

9.1.6. Contrato SR-01/PA/007/2009, firmado com a empresa SANECON - Saneamento e Construção Civil Ltda.;

9.1.7. Contrato SR-01/PA/008/2009, firmado com a empresa Via para Construtora Ltda.; e

9.1.8. Contrato SR-01/PA/009/2009, firmado com a empresa Cirio Construtora e Serviços Ltda.;

1.3 Naquela assentada, o Plenário deliberou, ainda, pela realização das seguintes audiências para que os responsáveis apresentassem razões de justificativa para as irregularidades a seguir relacionadas:

'9.4.1. Responsáveis: José Ronaldo da Silva Meirelles, Benedito Sérgio Ferreira e Edu Nonato da Silva Filho

9.4.1.1. Irregularidade: não proceder à publicação no processo licitatório Concorrência nº 004/2008 - INCRA/PA-SR/01 do Edital devidamente assinado e rubricado pela autoridade competente e os respectivos extratos de publicação do edital no Diário Oficial da União e Jornal de grande circulação, contrariando o disposto no art. 3º e art. 21, caput e §§ 1º a 4º, da Lei nº 8.666/1993;

9.4.2. Responsáveis: José Ronaldo da Silva Meirelles, Benedito Sérgio Ferreira, Edu Nonato da Silva Filho, Darlindo Alves de Almeida Júnior, Evangelista Rodrigues Carneiro, James Alan Marques de

Carvalho, José Olinto de Vasconcelos Valente, Márcio Piero Elly, Paulo Eduardo Botelho Martins e Rodrigo de Melo Lameiras

9.4.2.1. Irregularidade: conduzir certame licitatório sem observar a ausência no projeto básico do detalhamento dos custos unitários, expressando os itens que integram a sua composição, existindo somente a planilha sintética com os custos dos serviços, infringindo os arts. 6º, inciso IX, 7º, §§2º e 4º, e 40, § 2º, inciso II, da Lei nº 8.666/1993 (Concorrência nº 05/2008 - INCRA-SR/30 e Concorrência nº 04/2008 - INCRA-SR/01);

9.4.3. Responsáveis: José Ronaldo da Silva Meirelles, Benedito Sérgio Ferreira, Darlindo Alves de Almeida Júnior, Evangelista Rodrigues Carneiro, James Alan Marques de Carvalho, José Olinto de Vasconcelos Valente, Paulo Eduardo Botelho Martins e Luciano Gregory Brunet

9.4.3.1. Irregularidade: não observar normas ambientais relacionadas à Licença Prévia, considerando que a obra foi licitada sem a licença prevista nos arts. 6º, inciso IX, e 12, inciso VII, da Lei nº 8.666/1993, nos arts. 2º, 3º e 8º da Resolução/CONAMA nº 237/1997 e na Instrução Normativa nº 17/2008 da SEMA/PA (Concorrências nºs 01, 02, 03, 04 e 05/2008 INCRA-SR/30 e Concorrência nº 04/2008 INCRA-SR/01);

9.4.4. Responsáveis: José Ronaldo da Silva Meirelles, Benedito Sérgio Ferreira, Darlindo Alves de Almeida Júnior, Edu Nonato da Silva Filho, Evangelista Rodrigues Carneiro, James Alan Marques de Carvalho, Márcio Piero Elly e Paulo Eduardo Botelho Martins

9.4.4.1. Irregularidade: conduzir o certame cujo edital não apresentava critérios de aceitabilidade de preço global das propostas (preço máximo), em dissonância com o art. 40, inciso X, da Lei nº 8.666/1993 (Concorrências nºs 01, 02, 03, 04 e 05/2008 INCRA-SR/30 e Concorrência nº 04/2008 INCRA-SR/01);

9.4.5. Responsáveis: José Ronaldo da Silva Meirelles, Benedito Sérgio Ferreira, Darlindo Alves de Almeida Júnior, Edu Nonato da Silva Filho, Evangelista Rodrigues Carneiro, James Alan Marques de Carvalho e Paulo Eduardo Botelho Martins

9.4.5.1. Irregularidade: aceitar e classificar propostas apresentadas com valores superiores aos custos estimados em projeto básico e posterior abertura, somente à primeira colocada, de oportunidade de oferta de redução do valor da proposta para o valor do projeto básico, contrariando o art. 48, §§ 1º e 3º, da Lei nº 8.666/1993 (Concorrências nºs 01, 02, 04 e 05/2008 INCRA-SR/30 e Concorrência nº 04/2008 INCRA-SR/01);

9.4.6. Responsáveis: Darlindo Alves de Almeida Júnior, Evangelista Rodrigues Carneiro, James Alan Marques de Carvalho, Paulo Eduardo Botelho Martins e Rodrigo de Melo Lameiras

9.4.6.1. Irregularidade: não observar a ausência, nos projetos básicos, dos estudos técnicos preliminares referentes ao lançamento do greide e nivelamento do eixo estradal, essenciais para o cálculo dos volumes de terraplenagem para cada um dos lotes licitados, tendo sido tais serviços atribuídos à empresa contratada na fase de execução da obra, contrariando o disposto nos arts. 6º, inciso IX, e 7º, § 4º, da Lei nº 8.666/1993, tendo sido verificado que foi utilizada uma planilha 'padrão' com custo de construção de 1 Km de estrada vicinal para a estimativa dos volumes para os diferentes lotes licitados e não estudos específicos de acordo com as características de cada trecho licitado (Concorrências nºs 01, 02, 03, 04 e 05/2008 INCRA-SR/30 e Concorrência nº 04/2008 INCRA-SR/01);

9.4.7. Responsáveis: Darlindo Alves de Almeida Júnior, Evangelista Rodrigues Carneiro, James Alan Marques de Carvalho e Paulo Eduardo Botelho Martins

9.4.7.1. Irregularidade: deixar de observar na Concorrência nº 02/2008, Lotes II e VI, a composição societária nos documentos de habilitação das empresas MHC Construtora e Planel-Lorenzoni Construtora, considerando que o exame dos citados documentos comprova que ambas pertencem à sócia Norma Aparecida Abucater Lorenzoni, e, ainda, que as propostas das empresas concorrentes (item planos de trabalho) apresentam textos coincidentes, incluindo incorreções textuais e valores nelas grafados, caracterizando fraude e frustração ao caráter competitivo dos certames, violando o disposto nos artigos 3º, 6º, inciso XVI, e 90 da Lei nº 8.666/1993;

9.4.8. Responsáveis: Luciana Ferreira Oliveira, Márcio Piero Elly, Paulo Eduardo Botelho Martins e Rodrigo de Melo Lameiras

9.4.8.1. Irregularidade: exigir, sem justificativa técnica no processo, em edital de licitação a apresentação pelas licitantes de índices de liquidez (Geral, Seca e Solvência geral) iguais ou superiores a 1,00, contrariando o disposto no art. 3º, 27, 28, 29, 30, 31, 40, inciso VII, 44, 45, 46, caput, § 2º, inciso I, § 3º e art. 48 da Lei nº 8.666/1993 (Concorrências INCRA/SR-30 nºs 01 e 03/2008);

9.4.9. Responsáveis: Luciana Ferreira Oliveira, Márcio Piero Elly, Paulo Eduardo Botelho Martins e Rodrigo de Melo Lameiras

9.4.9.1. Irregularidade: habilitar empresa em certame com afronta clara à cláusula editalícia, considerando que o Edital previa, na cláusula 9.1.3.3, a desclassificação sumária no certame das empresas que apresentassem seus demonstrativos contábeis com Índice de Liquidez Geral<1,00, sendo que a empresa Souza Terraplanagem apresentou documentos com o índice de 0,60 e foi habilitada, não obstante a apresentação de impugnação pela empresa Via Pará, contrariando o disposto no art. 3º da Lei nº 8.666/1993 (Concorrências INCRA/SR-30 nºs 01 e 03/2008);

9.4.10. Responsável: Elielson Pereira da Silva

9.4.10.1. Irregularidades:

9.4.10.1.1. omitir-se quanto à exigência de apresentação de ART do responsável pela execução das obras objeto dos Contratos nºs 01/2009, 02/2009, 04/2009, 05/2009, 06/2009, 07/2009, 08/2009 e 09/2009-INCRA SR(01), contrariando o disposto no art. 1º da Lei nº 6.496/1977;

9.4.10.1.2. aprovar projetos básicos de obras e autorizar o início de certames licitatórios sem a obtenção de Licença Prévia para as respectivas obras, conforme previsto nos arts. 6º, inciso IX, e 12, inciso VII, da Lei nº 8.666/1993, nos arts. 2º, 3º e 8º da Resolução/CONAMA nº 237/1997 e na Instrução Normativa nº 17/2008 da SEMA/PA, uma vez que foram solicitados os licenciamentos ambientais após a publicação dos editais (Concorrência nº 04/2008 - INCRA-SR/01);

9.4.10.1.3. aprovar projetos básicos de obras e autorizar o início de certames licitatórios sem os estudos técnicos preliminares referentes ao lançamento do greide e nivelamento do eixo estradal, essenciais para o cálculo dos volumes de terraplenagem para cada um dos lotes licitados, e sem a inclusão dos custos referentes aos serviços de realização de estudos ambientais e obtenção das licenças de instalação do empreendimento, tendo sido tais serviços atribuídos à empresa contratada na fase de execução da obra, contrariando o disposto nos arts. 6º, inciso IX, e 7º, § 4º, da Lei nº 8.666/1993 (Concorrência nº 04/2008 - INCRA-SR/01);

9.4.10.1.4. homologar licitação sem observar se todos os atos praticados no processo estão em conformidade com a Lei e o edital, tendo em vista que a Comissão de Licitação aceitou e classificou propostas apresentadas com valores superiores aos custos estimados em projeto básico e concedeu posterior abertura somente à primeira colocada, oportunidade de oferta de redução do valor da proposta para o valor do projeto básico, confrontando o disposto no art. 48, §§ 1º e 3º, da Lei nº 8.666/1993 (Concorrência nº 04/2008 - INCRA-SR/01);

9.4.10.1.5. homologar licitação sem verificar se houve publicação do edital e os respectivos extratos de publicação do edital no Diário Oficial da União e Jornal de grande circulação, contrariando o disposto no art. 3º e art. 21, caput e §§ 1º a 4º, da Lei nº 8.666/1993 (Concorrência nº 04/2008 - INCRA-SR/01);

9.4.10.1.6. proceder à aprovação de projeto básico no qual não foram detalhados os custos unitários expressando os itens que integram a sua composição, existindo somente a planilha sintética com os custos dos serviços, infringindo os arts. 6º, inciso IX, 7º, §§ 2º e 4º, e 40, § 2º, inciso II, da Lei nº 8.666/1993 (Concorrência nº 04/2008 - INCRA-SR/01);

9.4.10.1.7. proceder à homologação de procedimento licitatório sem observar se todos os atos praticados no processo estão em conformidade com a Lei e o edital, contrariando o disposto nos arts. 44 e 48 da Lei nº 8.666/1993 (Concorrência nº 04/2008 - INCRA-SR/01);

9.4.11. Responsável: José Olinto de Vasconcelos Valente

9.4.11.1. Irregularidade:

9.4.11.1.1. deixar de apresentar no projeto básico o detalhamento dos custos unitários, expressando os itens que integram a sua composição, existindo somente a planilha sintética com os

custos dos serviços, infringindo os arts. 6º, inciso IX, 7º, §§ 2º e 4º, e 40, § 2º, inciso II, da Lei nº 8.666/1993 (Concorrência nº 04/2008 - INCRA-SR/01);

9.4.11.1.2. deixar de incluir na planilha de custos integrante dos projetos básicos os custos referentes aos serviços de levantamento do greide e lançamento do eixo estradal, previstos como encargos da contratada no referido projeto, bem como não prever os custos referentes aos serviços de realização de estudos ambientais e obtenção das licenças de instalação do empreendimento, apesar de tais serviços também terem sido previstos como encargos da contratada nos termos de contrato, contrariando o disposto nos arts. 6º, inciso IX, e 7º, § 4º, da Lei nº 8.666/1993 (Concorrência nº 04/2008 - INCRA-SR/01);

9.4.11.1.3. deixar de incluir nos projetos básicos os estudos técnicos preliminares referentes ao lançamento do greide e nivelamento do eixo estradal, essenciais para o cálculo dos volumes de terraplenagem para cada um dos lotes licitados, tendo sido tais serviços atribuídos à empresa contratada na fase de execução da obra, contrariando o disposto nos arts. 6º, inciso IX, e 7º, § 4º, da Lei nº 8.666/1993, tendo sido verificada a utilização de uma planilha 'padrão' com custo de construção de 1 Km de estrada vicinal para a estimativa dos volumes para os diferentes lotes licitados e não estudos específicos de acordo com as características de cada trecho licitado (Concorrência nº 04/2008 - INCRA - SR/01);

9.4.12. Responsável: Luciano Gregory Brunet

9.4.12.1. Irregularidades:

9.4.12.1.1. não apresentar justificativas técnicas para exigência nos editais de Índice de Liquidez Geral > ou = a 1,00, contrariando o disposto nos arts. 3º, 27, 31 e 40, inciso VII, da Lei nº 8.666/1993 (Concorrências INCRA/SR-30 nºs 01 e 03/2008);

9.4.12.1.2. não incluir, nos projetos básicos, os estudos técnicos preliminares referentes ao lançamento do greide e nivelamento do eixo estradal, essenciais para o cálculo dos volumes de terraplenagem para cada um dos lotes licitados, tendo sido tais serviços atribuídos à empresa contratada na fase de execução da obra, contrariando o disposto nos arts. 6º, inciso IX, e 7º, § 4º, da Lei nº 8.666/1993, tendo sido verificada a utilização de uma planilha 'padrão' com custo de construção de 1 Km de estrada vicinal para a estimativa dos volumes para os diferentes lotes licitados e não estudos específicos de acordo com as características de cada trecho licitado;

9.4.12.1.3. homologar licitação de empresa habilitada com afronta clara à cláusula editalícia, infringindo o art. 3º da Lei nº 8.666/1993 (Concorrências INCRA/SR-30 nºs 01 e 03/2008);

9.4.12.1.4. homologar licitação sem observar se todos os atos praticados no processo estão em conformidade com a Lei e o edital, deixando de observar na Concorrência nº 02/2008, Lotes II e VI, a composição societária nos documentos de habilitação das empresas MHC Construtora e Planel-Lorenzoni Construtor, considerando que o exame dos citados documentos comprova que ambas pertencem à sócia Norma Aparecida Abucater Lorenzoni, e, ainda, que a proposta das empresas concorrentes (item planos de trabalho) apresentam textos coincidentes, incluindo incorreções textuais e valores nelas grafados, caracterizando fraude e frustração ao caráter competitivo dos certames, violando o disposto nos artigos 3º, 6º, inciso XVI, e 90 da Lei nº 8.666/1993 (Concorrências nºs 01, 02, 03, 04 e 05/2008 INCRA-SR/30);

9.4.12.1.5. homologar licitação sem observar se todos os atos praticados no processo estão em conformidade com a Lei e o edital, tendo em vista que a Comissão de Licitação aceitou e classificou propostas apresentadas com valores superiores aos custos estimados em projeto básico e concedeu posterior abertura, somente à primeira colocada, oportunidade de oferta de redução do valor da proposta para o valor do projeto básico, confrontando o disposto o disposto no art. 48, §§ 1º e 3º, da Lei nº 8.666/1993 (Concorrências nºs 01, 02, 04 e 05/2008 INCRA-SR/30);

9.4.12.1.6. proceder à homologação de certame cujo projeto básico abstém-se do detalhamento dos custos unitários, não expressando os itens que integram a sua composição, existindo somente a planilha sintética com os custos dos serviços, em desacordo com os arts. 6º, inciso IX, 7º, §§ 2º e 4º, e 40, § 2º, inciso II, da Lei nº 8.666/1993 (Concorrências nºs 01, 02, 03 04 e 05/2008 - INCRA-SR/30);

9.4.12.1.7. proceder à homologação de procedimento licitatório sem observar se todos os atos praticados no processo estão em conformidade com a Lei e o edital, contrariando o disposto nos arts. 44 e 48 da Lei nº 8.666/1993 (Concorrências nºs 01, 02, 03 04 e 05/2008 - INCRA-SR/30);

9.4.13. Responsável: Rodson Sousa

9.4.13.1. Irregularidades

9.4.13.1.1. proceder à emissão das ordens de serviço para início da execução das obras objeto dos Contratos nºs 01/2009, 02/2009 e 09/2009-INCRA SR(01), sem a prévia apresentação da ART do responsável pela execução junto ao CREA/PA, contrariando o disposto no art. 1º da Lei nº 6.496/1977;

9.4.13.1.2. proceder à emissão de ordens de serviço para início das obras objeto dos Contratos nºs 01/2009, 02/2009 e 09/2009 INCRA-SR-01 sem a comprovação da obtenção pela contratada de Licença de Instalação do empreendimento, contrariando o disposto na Lei nº 8.666/1993, art. 6º, inciso IX, art. 12, na Resolução nº 237/1997 do Conama, artigos 2º, 3º e 8º'.

1.4 Conforme comando ínsito no subitem 9.5. da deliberação sob comento, foi encaminhada cópia do acórdão às empresas Construtora Lorenzoni Comércio Ltda. e M.H.C. Construtora Ltda., franqueando-lhes a intervenção nos autos para apresentar os elementos necessários à defesa de seus interesses.

1.5 Os representantes legais das referidas empresas não trouxeram qualquer manifestação aos autos, registrando-se, todavia, o ingresso de peça subscrita pela Sra. Norma Aparecida Abucater Lorenzoni (anexo 6) - mencionada no relatório como sócia das acima referidas sociedades empresariais -, cujo teor será examinado no item VI infra.

1.6. Realizadas as audiências determinada no referido decisum, os responsáveis apresentaram razões de justificativa acompanhadas de documentação comprobatória, elementos analisados nos itens IV e V infra. A localização dos expedientes e demais documentos nestes autos estão sintetizadas no quadro abaixo:

Responsável	*Ofício de Audiência*	*fls.*	*Razões de Justificativa*
Sr. Paulo Eduardo Botelho Martins	*2095/2010*	*228/30, v. 1*	*Anexo10*
Sr. Rodson de Souza	*2096/2010*	*231/32, v.1*	*Anexo 2*
Sr. Evangelista Rodrigues Carneiro	*2097/2010*	*233/34, v. 1*	*Anexo 5*
Sr. Elielson Pereira da Silva	*2098/2010*	*235/37, v. 1*	*Anexo 8*
Sr. James Alan Marques de Carvalho	*2099/2010*	*238/39, v. 1*	*Anexo 9*
Sr. Márcio Piero Elly	*2100/2010*	*240/41, v. 1*	*Anexo 4*
Sr. Edu Nonato da Silva Filho	*2101/2010*	*242/43, v. 1*	*fls. 279/281, v.p.*
Sr. Benedito Sérgio Ferreira	*2102/2010*	*244/45, v. 1*	*Anexo 3*
Sr. José Olinto Vasconcelos Valente	*2103/2010*	*246/47, v. 1*	*Anexo 3*
Sr. Rodrigo Lameiras	*2105/2010*	*248/49, v. 1*	*Anexo 12*
Sra. Luciana Ferreira Oliveira	*2107/2010*	*250/51, v. 1*	*Anexo 13*
Sr. Luciano Gregory Brunet	*2108/2010*	*252/54, v.1*	*Anexo 11*
Sr. José Ronaldo da Silva Meirelles	*2111/2010*	*255/56, v. 1*	*Anexo 3*
Sr. Darlindo Alves de Almeida Junior	*2116/2010*	*257/59, v. 1*	*Anexo 7*

1.7. Tendo sido expedida a notificação à SR–01/INCRA dando ciência da deliberação acima referida, não houve manifestação nos autos por parte da unidade regional do INCRA, conforme examinado em maior detalhe no item II infra.

II - Cumprimento da determinação contida no subitem 9.1 do Acórdão 2.014/2009 – Plenário

2.1 Ante a constatação, pela Equipe de Auditoria, da ausência da documentação relativa à licença prévia ou autorização de desmatamento e da licença de instalação nos processos licitatórios promovidos pela SR-01/INCRA, o Plenário desta Corte de Contas fixou prazo de 10 (dez) dias para que aquela unidade regional suprisse a lacuna inquinada.

2.2 Efetuada a competente notificação da unidade regional do INCRA, na pessoa do Superintendente Sr. Elielson Pereira da Silva (fls. 260 e 277, v. 1), constata-se que aquele órgão deixou transcorrer o prazo sem apresentar a documentação requisitada ou qualquer manifestação no sentido de justificar a lacuna.

2.3 Registre-se que o acima citado responsável encaminhou expediente a este Tribunal contendo justificativas para as irregularidades apontadas pela Equipe de Auditoria (fls. 2/8, Anexo 8), a qual, todavia, não faz menção expressa ao cumprimento da determinação sob exame.

2.4. Nada obstante, a defesa do responsável contém informações e documentos relativos ao assunto. Faz-se necessário, portanto, examinar o teor da referida manifestação relativamente ao tema do licenciamento ambiental das obras licitadas objeto de fiscalização por este Tribunal.

2.5 O Sr. Elielson Pereira da Silva noticia em suas justificativas que as autorizações de desmatamento foram regularmente obtidas junto à Secretaria Estadual de Meio Ambiente do Estado do Pará antes da publicação dos editais. Como comprovação, encaminhou cópias de autorizações emitidas pela SEMA/PA em favor da SR-01/INCRA (fls. 14/43, anexo 8).

2.6 Passando à análise dos documentos em referência, verifica-se que parte deles diz respeito a obras de construção de casas e de sistemas de abastecimento de água os quais, à evidência, são estranhos ao objeto da determinação em análise.

2.7 O conteúdo das autorizações relativas a obras de construção ou recuperação de estradas vicinais estão sintetizados no quadro abaixo, constando também a identificação dos respectivos contratos auditados cujo licenciamento foi requisitado.

Nº	*Data de Emissão*	*Objeto*	*Contrato*
46	*24/9/2008*	*Construção e Recuperação de 22 Km de estradas vicinais projeto de assentamento Floresta do Gurupi I, no município de Ulianópolis/PA*	_____
47	*24/9/2008*	*Complementação de 4,5Km de estradas vicinais no projeto de assentamento Paulo Fonteles na Ilha de Mosqueiro – Belém/PA*	*009/2009*
48	*24/9/2008*	*Construção e Recuperação de 12 Km de estradas vicinais projeto de assentamento Floresta do Jutaí Mirim, no município de Concórdia do Pará/PA*	_____
49	*2/9/2008*	*Construção e Recuperação de 2,9 Km de estradas vicinais projeto de assentamento Rio Acampamento, no município de Dom Eliseu/PA*	_____
53	*23/9/2008*	*Recuperação de 31,4 Km de estradas vicinais projeto de assentamento Luiz Inácio, no município de Paragominas/PA*	*008/2009*
55	*1/9/2008*	*Construção e Recuperação de 18 Km de estradas vicinais projeto de assentamento Palheta, no município de São Domingos do Capim/PA*	*009/2009*
56	*2/9/2008*	*Construção e Recuperação de 17 Km de estradas vicinais projeto de assentamento Rio Acampamento, no município de Dom Eliseu/PA*	*007/2009*
60	*2/9/2008*	*Construção/complementação de 7 Km de estradas vicinais no projeto de assentamento CIDAPAR III no município de Viseu/PA*	*001/2009*
61	*29/9/2008*	*Construção de 8,3 Km de estradas vicinais projeto de assentamento Minas Pará, no município de Ulianópolis/PA*	_____
64	*24/9/20089*	*Construção de 12 Km de estradas vicinais projeto de assentamento Jutaí Mirim, no município de Concórdia do*	_____

		Pará/PA	
66	*24/9/2008*	*Construção de 10 Km de estradas vicinais projeto de assentamento Diamantina II no município de Ipixuna do Pará/PA*	_____
68	*23/9/2008*	*Construção e Recuperação de 35,2 Km de estradas vicinais projeto de assentamento Cidapar I, no município de Cachoeira do Piriá/PA*	*001/2009*
69	*24/9/2008*	*Construção e Recuperação de 36 Km de estradas vicinais projeto de assentamento Arapuã Simeira, no município de Capitão Poço, Garrafão do Norte e Nova Esperança do Piriá/PA*	_____
72	*23/9/2008*	*Construção de 14,1 Km de estradas vicinais projeto de assentamento Terra Nova nos municípios de Aurora do Pará/PA e São Domingos do Capim/PA*	*009/2009*
74	*23/9/2008*	*Construção de 9,6 Km de estradas vicinais projeto de assentamento Jararaca no município de Capitão Poço/PA*	*004/2009*
75	*23/9/2008*	*Construção/Recuperação de 22,6 Km de estradas vicinais projeto de assentamento Esperança no município de Aurora do Pará/PA*	*005/2009*
76	*23/9/2008*	*Construção/Recuperação de 5,4 Km de estradas vicinais projeto de assentamento Alto Bonito no município de Dom Eliseu/PA*	*07/2009*

2.8 O cotejo entre os lotes licitados nas concorrências auditadas e as autorizações emitidas justadas a este feito deixa patente que não foram apresentados documentos de licenciamento prévio ou autorização relativamente aos trechos especificados no quadro a seguir.

Contrato	*Empresa Contratada*	*Lotes Sem Licença ou Autorização Ambiental*
SR-01/PA/002/2009	*Construtora Capitólio Ltda.*	*Construção de 7,3 Km de estradas vicinais e complementação de 8 Km no projeto de assentamento Taperussu no município de São Domingos do Capim*
SR-01/PA/005/2009	*CFA - Terraplanagem e Pavimentação Ltda.*	*Construção de 14,7 Km de estradas no projeto de assentamento Flor de Minas no município de Aurora do Pará*
SR-01/PA/006/2009	*Engeterra - Engenharia de Terraplenagem Ltda.*	*Construção de 18,9 Km de estradas no projeto de assentamento Três Irmãos no município de Aurora do Pará*

2.9 As informações acima expostas evidenciam que a SR-01/INCRA deixou de dar cumprimento ao comando sob análise determinação, caracterizando desobediência injustificada a determinação desta Corte de Contas.

2.10 Ainda que se considere o teor da defesa do Sr. Elielson Pereira da Silva, permanece a lacuna quanto à regularidade ambiental, uma vez que foram apresentadas somente parte das autorizações de desmatamento e nenhuma licença de instalação das obras objeto dos contratos citados no subitem 9.1 do Acórdão 2.014/2009 – Plenário.

III - Manifestação do Sr. Luciano Gregory Brunet quanto ao atendimento da solicitação de documentos e informações pela Equipe de Auditoria

3.1 Previamente à análise das razões de justificativa, cumpre examinar as considerações do titular da Sr-30/INCRA, Sr. Luciano Gregory Brunet, quanto ao não recebimento pela unidade técnica da documentação apresentada em atendimento ao Ofício de Requisição nº 08/2009 da Equipe de Auditoria responsável pelo levantamento de auditoria Fiscalis nº 192/2009.

3.2 O responsável aponta suposta ambiguidade na forma como foi fixado o prazo de atendimento na requisição mencionada, uma vez que foram estipulados como prazo máximo para resposta naquele documento, simultaneamente, cinco dias úteis a contar do recebimento e o dia 23/6/2009.

3.3 Alega, também, que o documento foi recebido por fax em 16/6/2009 e que o dia 22/6/2009 não poderia ser incluído no cômputo do prazo por se tratar de feriado municipal, conforme estabelecido lei municipal de Santarém.

3.4 Conclui, em consequência, que o prazo para resposta expirou em 24/6/2009 e, portanto, a documentação em referência teria sido apresentada tempestivamente.

3.5 O exame da redação no Ofício de Requisição nº 08/2009, de 16/6/2009 não evidencia qualquer contradição na fixação do prazo, uma vez que foi fixado o prazo para atendimento de cinco dias úteis a partir do recebimento. Como o próprio requerente reconhece, o expediente foi recebido na mesma data da emissão, ou seja, em 16/6/2009. Assim, o prazo de cinco dias úteis, excluído o dia de início e computando o dia do término, expirou em 23/6/2009, data expressa corretamente no documento.

3.6 Nada obstante, a ocorrência de feriado municipal - fato desconhecido pela Equipe de Auditoria - efetivamente importa em exclusão do dia 22/6/2009, razão pela qual se deve concluir pela procedência da alegação do responsável de que a documentação foi apresentada dentro do prazo.

3.7 Frise-se, todavia, que a circunstância de não haverem sido examinadas as respostas aos questionamentos formulados durante os trabalhos em referência não importa em qualquer prejuízo para a defesa do responsável ou para a unidade descentralizada do INCRA por ele chefiada.

3.8 A realização de audiência dos responsáveis da SR-30/INCRA relativamente a todos os achados de auditoria que configuram supostas irregularidades. Assim, todas as alegações, esclarecimentos e documentos relativos às citadas irregularidades serão objeto de análise das razões de justificativa apresentadas em resposta à audiência determinada pelo Plenário desta Corte de Contas.

IV – Exame das Audiências dos Responsáveis na Superintendência Regional do INCRA em Belém/PA – SR(01)

4.1 ***Irregularidade:*** *não proceder à publicação no processo licitatório Concorrência nº 004/2008 - INCRA/PA-SR/01 do Edital devidamente assinado e rubricado pela autoridade competente e os respectivos extratos de publicação do edital no Diário Oficial da União e Jornal de grande circulação, contrariando o disposto no art. 3º e art. 21,* ***caput*** *e §§ 1º a 4º, da Lei nº 8.666/1993.*

Razões de Justificativa dos Srs. José Ronaldo da Silva Meirelles, Bendito Sérgio Ferreira, (Anexo 3) e Edu Nonato da Silva Filho (fls. 279/281, v.p.)

4.1.1 Importa esclarecer, inicialmente, que as razões de justificativa apresentadas pelos Srs. José Ronaldo da Silva Meirelles, Bendito Sérgio Ferreira, e José Olinto de Vasconcelos Valente, integrantes da Comissão Especial de Licitação responsável pela condução das Concorrências nºs 01, 02, 03, 04 e 05/2008 da SR/30/INCRA, apresentam idêntico teor.

4.1.2 Tendo em vista essa circunstância, e por imperativo de concisão, a exposição das defesas e respectiva análise serão feitas de forma única para todos os membros ouvidos.

4.1.3 Merece registro, ainda, que a manifestação apresentada pelo Sr. Edu Nonato da Silva Filho não contem razões de justificativa próprias, tendo o referido responsável optado por manifestar adesão aos termos do Ofício INCRA/SR(01)/G/nº 1971/09, subscrito pelo Sr. Rodson de Souza.

4.1.4 Passando ao exame das defesas, verifica-se que os responsáveis informam que houve publicação do edital da Concorrência nº 4/2008 – INCRA/PA-SR (01) nos jornais 'O Liberal', 'Diário do Pará', ambos do Estado do Pará, bem assim no Diário Oficial da União, conforme documentação anexada à defesa (fls. 9/10, anexo 3).

4.1.5 Alegam que houve equívoco da comissão de licitação ao não juntar os respectivos extratos aos autos do processo licitatório em questão.

Análise:

4.1.6 Examinando a documentação ora trazida aos autos, constata-se que foram atendidas as prescrições da Lei de Licitações e Contratos quanto à publicidade do certame, conforme alegado pelos defendentes.

4.1.7 Conforme reconhecido pelos próprios responsáveis, houve impropriedade na constituição do respectivo processo ao não serem juntados os extratos de publicação no Diário Oficial da União e jornal de grande circulação.

4.1.8 Em tais circunstâncias, devem ser acolhidas as razões de justificativa ora examinadas, sem prejuízo de formulação de alerta à Superintendência Regional do INCRA em Belém/PA para que adote medidas para evitar a repetição da impropriedade verificada neste feito.

4.2 ***Irregularidade:*** *conduzir certame licitatório sem observar a ausência no projeto básico do detalhamento dos custos unitários, expressando os itens que integram a sua composição, existindo somente a planilha sintética com os custos dos serviços, infringindo os arts. 6º, inciso IX, 7º, §§ 2º e 4º, e 40, § 2º, inciso II, da Lei nº 8.666/1993 (Concorrência nº 04/2008 - INCRA-SR/01);*

Razões de Justificativa dos Srs. José Ronaldo da Silva Meirelles, Bendito Sérgio Ferreira, José Olinto de Vasconcelos Valente (Anexo 3) e Edu Nonato da Silva Filho

4.2.1 A defesa dos responsáveis limita-se à remissão à manifestação do setor de engenharia da SR/01/INCRA.

4.2.2 A referida manifestação do referido setor técnico é no sentido de que foram atendidas as disposições da Norma de Execução nº 54/2006, a qual prescreve em seu art. 11. Inciso II, alínea 'c', que devem ser utilizadas composição de preços unitários ou tabelas de preços oficiais.

4.2.3 Informa que, para a elaboração da planilha orçamentária da Concorrência nº 04/2008, foram utilizadas as tabelas referenciais do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT, em nível federal, e da Secretaria Estadual de Transportes do Pará – SETRAN/PA, como referência de preços estadual.

Análise:

4.2.4 O exame das alegações acima sintetizadas evidencia que os responsáveis não apresentaram argumentos que contraponham a imputação contida no item de audiência sob exame. Com efeito, a irregularidade em questão diz respeito à ausência de planilha analítica contendo o detalhamento dos custos unitários dos serviços especificados no orçamento das licitações promovidas pela SR/01 – INCRA auditadas pela Equipe desta Secex.

4.2.5 As razões aduzidas pelo Setor de Engenharia trazidas pelos defendentes nada dizem quanto às razões que justifiquem tal lacuna. Observa-se que as informações prestadas limitam-se à remissão a dispositivo da Norma de Execução nº 54/2006 que trata da forma de elaboração e apresentação de projetos de engenharia no âmbito do INCRA.

4.2.6 Observa-se, todavia, que o mesmo normativo interno, no parágrafo 3º do art. 11, especifica que a planilha de quantitativos e preços deverá conter, entre outros elementos, a 'discriminação dos serviços com as respectivas unidades de medida e quantidades, os preços unitários e os valores parciais e totais de cada serviço, com indicação do mês e ano de referência'.

4.2.7. Conforme apurado pela Equipe de Auditoria, a planilha orçamentária elaborada pela SR/01–INCRA contém itens sem qualquer detalhamento de sua composição (mobilização, desmobilização e instalação de canteiro), bem como outros itens com descrição sintética dos serviços orçados.

4.2.8 Em qualquer dos casos, não foram apresentadas os itens integrantes das composições e os respectivos custos de insumos como, por exemplo, materiais, salários dos profissionais, valores de encargos sociais, equipamentos utilizados e respectiva produtividade.

4.2.9 O detalhamento exigido pela legislação e pela jurisprudência pacífica deste TCU tem por escopo assegurar a maior aderência possível dos custos serviços projetados às especificidades de cada obra, uma vez que, conforme apontado pelo próprio defendente, há composições diversas com o mesmo título nas fontes de preços referenciais.

4.2.10 Todavia, o objetivo principal da exigência de detalhamento dos custos unitários dos serviços diz respeito à possibilidade de aferição pela Administração Pública da manutenção da equação econômico-financeira do pacto durante todo o período de sua execução.

4.2.11 Com efeito, o detalhamento dos custos unitários dos serviços permite avaliar o impacto de eventuais modificações nos custos dos insumos sobre o valor global do contrato, garantindo que futuras aditivações contratuais não representam ônus excessivo para qualquer das partes.

4.2.12 Conforme registrado no relatório de auditoria objeto deste processo, nas planilhas orçamentárias dos projetos básicos das licitações Concorrência INCRA/PA-SR-30 nº 01/2008, 02/2008, 03/2008, 04/2008 e 05/2008 constam nove fontes de referência de custos, dentre as quais estão incluídos preços das superintendências do INCRA no Pará e também em MT, RO e AM, além do DNIT e da SETRAN-PA. Não há informação quanto à origem desses valores, não havendo esclarecimento se são referentes a pesquisa de mercado ou se foram obtidos em licitações anteriores promovidas pelas referidas unidades.

4.2.13 Além disso, há preços referenciados a setembro de 2007 e maio de 2008. Nota-se, também, a ausência de critérios claros de escolha do preço referencial, uma vez que alguns itens, adotou-se como valor a média dos preços referenciais, para outros o menor e para outros ainda o maior dos valores.

4.2.14 A inadequação dos preços referenciais dos itens de serviço agregados somente reforça a gravidade da falta de detalhamento das composições e dos respectivos custos unitários.

4.2.15 Por todas as razões expostas, impõe-se o juízo de não acatamento das razões de justificativa trazidas pelos responsáveis, permanecendo configurada sua responsabilidade pela grave violação das normas aplicáveis.

4.3 ***Irregularidade:*** *não observar normas ambientais relacionadas à Licença Prévia, considerando que a obra foi licitada sem a licença prevista nos arts. 6º, inciso IX, e 12, inciso VII, da Lei nº 8.666/1993, nos arts. 2º, 3º e 8º da Resolução/CONAMA nº 237/1997 e na Instrução Normativa nº 17/2008 da SEMA/PA (Concorrência nº 04/2008 INCRA-SR/01).*

Razões de justificativa dos Srs. José Ronaldo da Silva Meirelles, Benedito Sérgio Ferreira e José Olinto de Vasconcelos Valente (anexo 3)

4.3.1 Examinando a documentação ora trazida aos autos constata-se que foram atendidas as prescrições da Lei das Licitações e Contratos quanto à obtenção da autorização ambiental da SEMA para as obras objeto da Concorrência nº 04/2008 - INCRA-SR/01, conforme alegado pelo defendente.

4.3.2 Conforme afirmado pelo responsável, houve impropriedade na constituição do respectivo processo ao não ser juntada cópia da referida autorização. Em tais circunstâncias, devem ser acolhidas as razões de justificativa ora examinadas.

4.3.3 Nada obstante, cumpre formular alerta à Superintendência Regional do INCRA em Belém/PA para que adote medidas para evitar a impropriedade na constituição dos processos licitatórios quanto às ART.

4.4 ***Irregularidade:*** *Conduzir certame cujo edital não apresentava critérios de aceitabilidade das propostas (preço máximo), em discordância com o art. 40, inciso X, da Lei nº 8.666/1993.*

Razões de justificativa dos Srs. José Ronaldo da Silva Meirelles, Benedito Sérgio Ferreira e José Olinto de Vasconcelos Valente (anexo 3)

4.4.1 A defesa dos responsáveis, também quanto a esta ocorrência, limita-se à remissão à manifestação da área de infraestrutura da SR/01/INCRA.

4.4.2 A referida manifestação do referido setor técnico é no sentido de que foram atendidas as disposições da Norma de Execução nº 54/2006, a qual prescreve em seu art. 11, inciso II, alínea 'c', que devem ser utilizadas composição de preços unitários ou tabelas de preços oficiais.

4.4.3 Informa que, para a elaboração da planilha orçamentária da Concorrência nº 04/2008, foram utilizadas as tabelas referenciais do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT, em nível federal, e da Secretaria Estadual de Transportes do Pará – SETRAN/PA, como referência de preços estadual.

Análise:

4.4.4 O exame das alegações acima sintetizadas evidencia que os responsáveis não apresentaram argumentos que contraponham a imputação contida no item de audiência sob exame. Com efeito, a irregularidade em questão diz respeito à ausência de critério de aceitabilidade de preço global (preço máximo) na Concorrência nº 04/2008 licitação promovida pela SR-01/INCRA apontada pela Equipe desta Secex.

4.4.5 As razões aduzidas pelo setor de engenharia trazidas pelos defendentes nada dizem quanto às razões que justifiquem tal lacuna. Observa-se que as informações prestadas limitam-se à remissão a dispositivo da Norma de Execução nº 54/2006 que trata da forma de elaboração e apresentação de projetos de engenharia no âmbito do INCRA.

4.4.6 É exegese assente na jurisprudência deste Tribunal de Contas que o estabelecimento dos critérios de aceitabilidade de preços unitários, com a fixação de preços máximos, ao contrário do que sugere a interpretação literal do art. 40, inciso X, da Lei nº 8.666/1993, é obrigação do gestor e não sua faculdade, uma vez que o limite constitui fator ordenador da licitação, ao evitar a disparidade exagerada dos preços unitários e global constantes das propostas, situação que poderia predispor a contratação futura a alterações indevidas (Acórdãos 2.381/2008 – Plenário, 87/2008 – Plenário, 3.702/2009 – 1ª Câmara e 1.948/2010 – 1ª Câmara).

4.4.7 Deve-se ponderar, por outro lado, que o juízo de irregularidade quanto a não adoção da cláusula relativa a preço máximo ainda não foi pacificado, existindo decisões recentes em que este Tribunal de contas admitiu como aceitável a exegese defendida pelo responsável. Nesse sentido o voto condutor do Acórdão 413/2010 – Plenário, Ata n. 7:

'Assinalou a unidade técnica, com razão, que este Tribunal vem adotando o entendimento manifestado na Decisão 60/1999-TCU-1ª Câmara 'que o estabelecimento dos critérios de aceitabilidade de preços unitários, com a fixação de preços máximos, ao contrário do que sugere a interpretação literal da lei [art. 40, inciso X, da Lei nº 8.666/1993], é obrigação do gestor e não sua faculdade'. Entretanto, a interpretação no sentido de que o citado dispositivo legal encerra apenas uma faculdade, alegada nestes autos e sistematicamente observada em processos apreciados pelo Tribunal, pode ser considerada plausível. Nesse sentido, o posicionamento desta Casa, via de regra, tem sido o de disseminar aos gestores o entendimento da obrigatoriedade da fixação do referido limite máximo visando licitações futuras (Acórdão 1.090/2007-TCU-Plenário)'.

4.4.8 Pelas razões acima expendidas, consideramos que não restou elidida a irregularidade consistente na ausência de fixação de critério de aceitabilidade do preço global, especificamente a fixação de preço máximo aceitável.

4.4.9 Quanto ao elemento subjetivo da responsabilização, julgamos que não restou caracterizado culpa grave ou má-fé dos responsáveis, tendo em vista a literalidade do dispositivo legal aplicável e a ausência de determinação prévia deste Tribunal ao INCRA quanto à matéria.

4.5 ***Irregularidade:*** *aceitar e classificar propostas apresentadas com valores superiores aos custos estimados em projeto básico e posterior abertura, somente à primeira colocada, de oportunidade de oferta de redução do valor da proposta para o valor do projeto básico, contrariando o art. 48, §§ 1º e 3º, da Lei nº 8.666/1993 (Concorrência nº 04/2008 INCRA-SR/01)*

Razões de justificativa dos Srs. José Ronaldo da Silva Meirelles, Benedito Sérgio Ferreira, e Edu Nonato da Silva Filho.

4.5.1 Aduzem que a aceitação da adequação dos preços apresentados pelas licitantes ocorreu em função da manifestação apresentada pela área de infraestrutura da superintendência regional do INCRA em Belém.

4.5.2 Acerca do procedimento questionado, asseveram que a solicitação de adequação dos preços ao valor do estimado no projeto básico teria sido direcionada a todas as licitantes. Nada obstante, prosseguem os defendentes, as demais participantes - que não cotaram o menor preço na sessão de abertura dos envelopes - não teriam se manifestado pela redução do valor de suas propostas originais.

Análise

4.5.3 A afirmação dos responsáveis de que a oportunidade de redução dos preços à estimativa fixada no projeto básico foi estendida a todas as licitantes não se fez acompanhar de documentos que a comprovem.

4.5.4 Contrariamente ao que sustentam os defendentes, os elementos probatórios juntados pela Equipe de Auditoria (fls. 74/88, anexo 1) demonstram que somente foi ofertada a possibilidade de adequação da proposta original às licitantes vencedoras de cada lote.

4.5.5 Tal procedimento viola a regra contida no art. 48, § 3º, da Lei nº 8.666/1993, o qual determina que no caso de desclassificação de todas as propostas, a Administração pode abrir prazo para que os licitantes apresentem novas propostas escoimadas dos vícios que motivaram a desclassificação.

4.5.6 Ao considerar que todas as propostas apresentavam preços inaceitáveis e, portanto, estavam desclassificadas, a Comissão de Licitação deveria abrir prazo a todas para que apresentassem novas composições de preços. Essa interpretação é a que deflui da literalidade da lei e, também, é a que melhor se adéqua aos vetores da competitividade e obtenção da melhor proposta.

4.5.7 Com efeito, ao terem suas propostas iniciais desclassificadas, as licitantes encontravam-se em idêntica situação, não havendo qualquer justificativa para conceder-se tratamento preferencial àquela que apresentou a menor das ofertas iniciais.

4.5.8 A ofensa aqui considerada não diz respeito somente à formalidade procedimental, mas antes atinge a economicidade de todo o certame, na medida em que eliminou a possibilidade de nova competição entre os interessados no sentido de oferecer o menor preço possível para vencer o pleito.

4.5.9 Ao ser franqueada somente ao licitante que ofertou o menor preço inicial a faculdade de ajustar seu preço ao valor orçado no projeto básico, permitiu-se a este interessado vencer o certame simplesmente oferecendo o referido valor estimado no edital, uma vez que aos demais não foi dada a mesma oportunidade.

4.5.10 Deve-se concluir, com fundamento na análise acima desenvolvida, que as razões de justificativa ofertadas pelo responsável não são aptas a descaracterizar a violação dos princípios da legalidade e economicidade regentes das licitações públicas.

4.6 ***Irregularidade:*** *omitir-se quanto à exigência de apresentação de ART do responsável pela execução das obras objeto dos Contratos nºs 01/2009, 02/2009, 04/2009, 05/2009, 06/2009, 07/2009, 08/2009 e 09/2009-INCRA SR(01), contrariando o disposto no art. 1º da Lei nº 6.496/1977.*

Razões de Justificativa do Sr. Elielson Pereira da Silva

4.6.1 Alega que foram providenciadas as ART´s junto ao Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura do Pará (CREA/PA), conforme documentação anexa à defesa (fls. 47/57, anexo 8).

4.6.2 Aduz ter havido equívoco da comissão de licitação ao não juntar aos autos do processo licitatório em questão as cópias das anotações de responsabilidade técnica das obras contratadas junto ao CREA/PA.

Análise:

4.6.3 Examinando a documentação ora trazida aos autos, constata-se que foram apresentadas as ART´s para somente parte dos lotes contratados objeto de impugnação na audiência sob exame.

4.6.4 A comparação entre os lotes contratados nos Contratos nºs 01, 02, 04, 05, 06, 07, 08 e 09/2008 da SR-01/INCRA e as ART´s apresentadas pelo defendente evidencia a ausência de documento comprobatório para os lotes descriminados no quadro abaixo:

Contrato	***Empresa Contratada***	***Lotes para os quais não foi apresentada a ART no CREA/PA***
SR-01/PA/004/2009		*Construção de 9,6 Km de estradas vicinais projeto de assentamento Jararaca no município de Capitão Poço/PA*
SR-01/PA/005/2009	*CFA - Terraplanagem e Pavimentação Ltda.*	*Construção de 14,7 Km de estradas no projeto de assentamento Flor de Minas no município de Aurora do Pará* *Construção/Recuperação de 22,6 Km de estradas*

		vicinais projeto de assentamento Esperança no município de Aurora do Pará/PA
SR-01/PA/009/2009		*Construção de 15 Km de estradas vicinais projeto de assentamento Palheta, no município de São Domingos do Capim/PA* *Construção de 14,1 Km de estradas vicinais projeto de assentamento Terra Nova nos municípios de Aurora do Pará/PA e São Domingos do Capim/PA*

4.6.5 Em tais circunstâncias, devem ser acolhidas parcialmente as razões de justificativa ora examinadas, remanescendo a responsabilidade pela infração às normas aplicáveis relativamente aos lotes acima discriminados.

4.6.6 Cumpre formular, ainda, alerta à Superintendência Regional do INCRA em Belém/PA para que adote medidas para evitar a repetição da irregularidade quanto às ART, bem como da impropriedade na constituição dos processos licitatórios.

4.7 ***Irregularidade:*** *Aprovar projetos básicos de obras e autorizar o início de certames licitatórios sem a obtenção de Licença Prévia para as respectivas obras, conforme previsto no nos arts. 6º, inciso IX, e 12, inciso VII, da Lei nº 8.666/1993, nos arts. 2º, 3º e 8º da Resolução/CONAMA nº 237/1997 e na Instrução Normativa nº 17/2008 da SEMA/PA, uma vez que foram solicitados os licenciamentos ambientais após a publicação dos editais (Concorrência nº 04/2008 - INCRA-SR/01);*

Razões de Justificativa do Sr. Elielson Pereira da Silva e Análise

4.7.1 Observa-se que as alegações do responsável relativas à ocorrência sob foco são, essencialmente, idênticas àquelas expostas e analisadas no subitem 4.3 supra, razão pela qual deixamos de sintetizá-las.

4.7.2 Em tais circunstâncias, entendemos aplicável o mesmo juízo de acatamento ali formulado, devendo-se excluir a responsabilidade da autoridade superior pelo ato impugnado.

4.8 ***Irregularidade:*** *aprovar projetos básicos de obras e autorizar o início de certames licitatórios sem os estudos técnicos preliminares referentes ao lançamento do greide e nivelamento do eixo estradal, essenciais para o cálculo dos volumes de terraplenagem para cada um dos lotes licitados, e sem a inclusão dos custos referentes aos serviços de realização de estudos ambientais e obtenção das licenças de instalação do empreendimento, tendo sido tais serviços atribuídos à empresa contratada na fase de execução da obra, contrariando o disposto nos arts. 6º, inciso IX, e 7º, § 4º, da Lei nº 8.666/1993 (Concorrência nº 04/2008 - INCRA-SR/01);*

Razões de Justificativa do Sr. Elielson Pereira da Silva

4.8.1 A defesa do responsável limita-se à remissão à manifestação do setor de engenharia da SR/01/INCRA encaminhado em anexo à peça de defesa (fl. 7, anexo 2).

4.8.2 A informação prestada pelos engenheiros da SR-01/INCRA sustenta, inicialmente, não haver qualquer menção no inciso IX do art. 6º da Lei nº 8.666/1993 à exigência de nivelamento do eixo estradal e lançamento do greide.

4.8.3 Aduz que os projetos básicos questionados foram baseados em levantamentos de campo e não foram elaborados por quilômetro de estrada como apontado no relatório de auditoria.

4.8.4 Reconhece que os referidos itens conferem maior precisão técnica ao projeto, acrescentando, porém, que tais serviços não teriam sido incluídos nas planilhas orçamentárias como forma de evitar a majoração dos custos das estradas e, ainda, as limitações de disponibilidade orçamentária da autarquia face às demandas dos projetos de assentamento.

4.8.5 Noticia, por fim, que estão em andamento as providências com vistas à licitação e contratação de projetos executivos para esse tipo de obra, tendo em vista a diretriz de melhoria da qualidade técnica e a disponibilidade de recursos.

Análise:

4.8.6 Conforme evidenciado no relatório de auditoria, os estudos técnicos específicos que subsidiem a avaliação dos volumes de cortes e aterros necessários à regularização do eixo estradal são essenciais para a estimativa adequada dos custos das obras rodoviárias.

4.8.7 Examinando-se as planilhas orçamentárias integrantes dos projetos básicos das licitações conduzidas pela SR-01/INCRA verifica-se que os itens referentes à terraplenagem constituem percentual significativo do custo total estimado das obras.

4.8.8 A ausência de estudos de lançamento do greide e estimativa adequada do volume de terraplenagem, portanto, constituem deficiências graves na elaboração de projetos básicos de estradas vicinais. Essas lacunas sujeitam a Administração contratante a variações de custos posteriormente à assinatura do contrato, bem assim a dificuldade de exigir aderência da empresa contratada às estimativas contidas no projeto básico.

4.8.9 Observa-se, ainda, inversão lógica na manifestação do setor técnico acima reproduzida ao afirmar que a não inclusão desses serviços nas planilhas foi feita de modo a não majorar os custos. Por força do disposto no art. 6º da Lei nº 8.666/1993, o projeto básico deve ser elaborado com precisão suficiente para que a Administração Pública possa estimar os recursos necessários à realização da obra. Logicamente, a alocação de recursos financeiros deve adequar-se ao custo da obra e não o contrário.

4.8.10 Não se pode, portanto, admitir a alegação de se fez necessário excluir itens de serviço indispensáveis da planilha orçamentária com o objetivo de adequar os custos às disponibilidades orçamentárias.

4.8.11 Deve-se concluir, pelo exame acima, pela rejeição das razões de justificativa opostas pelo defendente, restando configurada sua responsabilidade pela violação dos citados dispositivos da Lei de Licitações.

4.9 ***Irregularidade:*** *homologar licitação sem observar se todos os atos praticados no processo estão em conformidade com a Lei e o edital, tendo em vista que a Comissão de Licitação aceitou e classificou propostas apresentadas com valores superiores aos custos estimados em projeto básico e concedeu posterior abertura somente à primeira colocada, oportunidade de oferta de redução do valor da proposta para o valor do projeto básico, confrontando o disposto no art. 48, §§ 1º e 3º, da Lei nº 8.666/1993 (Concorrência nº 04/2008 - INCRA-SR/01);*

Razões de Justificativa do Sr. Elielson Pereira da Silva

4.9.1 Apresenta argumentação no sentido de que a aceitação da adequação dos preços apresentados pelas licitantes ocorreu em função da manifestação apresentada pela área de infraestrutura da superintendência por ele chefiada.

4.9.2 Acerca do procedimento questionado, assevera que a solicitação de adequação dos preços ao valor do estimado no projeto básico teria sido direcionada a todas as licitantes. Nada obstante, prossegue o defendente, as demais participantes que não cotaram o menor preço na sessão de abertura dos envelopes não se manifestaram pela redução do valor de suas propostas originais.

Análise

4.9.3 Aplicam-se a esta ocorrências as análises e o juízo já formulados no subitem 4.4 supra relativamente aos membros da comissão de licitação da SR-01/INCRA.

4.10 ***Irregularidade:*** *homologar licitação sem verificar se houve publicação do edital e os respectivos extratos de publicação do edital no Diário Oficial da União e Jornal de grande circulação, contrariando o disposto no art. 3º e art. 21,* ***caput*** *e §§ 1º a 4º, da Lei nº 8.666/1993 (Concorrência nº 04/2008 - INCRA-SR/01)*

4.10.1 Observa-se que as alegações do responsável relativas à ocorrência sob foco são, essencialmente, idênticas àquelas expostas e analisadas no subitem 4.1 supra, razão pela qual deixamos de sintetizá-las.

4.10.2 Em tais circunstâncias, entendemos aplicável o mesmo juízo de acatamento ali formulado, devendo-se excluir a responsabilidade da autoridade superior pelo ato impugnado.

4.11 ***Irregularidade:*** *proceder à aprovação de projeto básico no qual não foram detalhados os custos unitários expressando os itens que integram a sua composição, existindo somente a planilha*

sintética com os custos dos serviços, infringindo os arts. 6º, inciso IX, 7º, §§2º e 4º, e 40, § 2º, inciso II, da Lei nº 8.666/1993 (Concorrência nº 04/2008 - INCRA-SR/01);

Razões de Justificativa do Sr. Elielson Pereira da Silva

4.11.1 Afirma o responsável que ao aprovar, na condição de autoridade superior, os projetos básicos e os resultados das licitações, observou as manifestações técnico-administrativas da comissão licitante, conforme documentos trazidos em anexo à defesa.

Análise

4.11.2 Constitui dever-poder da autoridade competente pela homologação e adjudicação verificar a legalidade dos atos praticados na licitação, uma vez que a homologação equivale à aprovação do certame.

4.11.3 Daí a importância de tal procedimento ser precedido de um criterioso exame, pela autoridade competente, dos atos que integraram todo o processo licitatório. É dever da autoridade superior, se verificar a existência de algum vício de ilegalidade, anular esse processo ou determinar seu saneamento, caso cabível.

4.11.4 Por essas razões, não merece acolhimento a linha de defesa trazida pelo gestor no sentido de eximir-se de responsabilidade por ter seguido a manifestação dos setores técnicos e da comissão de licitação.

4.11.5 Ao homologar os atos praticados no procedimento licitatório, o responsável assumiu a responsabilidade pela legalidade e legitimidade de todo o certame.

4.11.6 A existência de pareceres de servidores ou comissões não pode servir de escusa para a prática de atos irregulares, somente devendo ser aceita excludente dessa natureza quando se verifica que a decisão da autoridade não constituiu ato doloso ou culposo em razão de erros ou omissões de difícil detecção em razão da matéria tratada no parecer.

4.11.7 As lacunas nos projetos básicos apontadas pela Equipe de Auditoria desta Secex não podem ser consideradas vícios de difícil detecção, uma vez que um mero exame do processo em cotejo com os normativos aplicáveis evidenciaria que os projetos não atendiam às prescrições do inciso IX do art. 6º da Lei de Licitações.

4.11.8 Ante tais considerações, manifestamo-nos pelo não acatamento das razões de justificativa do responsável.

*4.12 I**rregularidade:** proceder à emissão das ordens de serviço para início da execução das obras objeto dos Contratos nºs 01/2009, 02/2009 e 09/2009-INCRA SR(01), sem a prévia apresentação da ART do responsável pela execução junto ao CREA/PA, contrariando o disposto no art. 1º da Lei 6.496/1977;*

Razões de Justificativa do Sr. Rodson Sousa

4.12.1 O responsável apresentou a título de razões de justificativa a manifestação subscrita pelo titular da SR-01/INCRA, Sr. Elielson Pereira da Silva (fls. 3/5, anexo 2), cujo teor já foi examinado no subitem 4.5 acima.

4.12.2 Tendo em consideração o acima exposto, entendemos aplicável ao ora defendente o mesmo juízo já formulado quanto à elisão da irregularidade e a responsabilidade dos agentes públicos ouvidos.

*4.13 **Irregularidade:** proceder à emissão de ordens de serviço para início das obras objeto dos Contratos nºs 01/2009, 02/2009 e 09/2009 INCRA-SR-01 sem a comprovação da obtenção pela contratada de Licença de Instalação do empreendimento, contrariando o disposto na Lei nº 8.666/1993, art. 6º, inciso IX, art. 12, na Resolução nº 237/1997 do Conama, artigos 2º, 3º e 8º.*

Razões de Justificativa do Sr. Rodson Sousa e Análise

4.13.1 De modo diverso ao verificado na audiência examinada no subitem anterior, a conduta irregular objeto da audiência sob exame foi imputada exclusivamente ao Sr. Rodson de Souza.

4.13.2 Com efeito, o procedimento de emitir as ordens de serviço Contratos nºs 01/2009, 02/2009 e 09/2009 INCRA-SR-01 sem a comprovação da obtenção pela contratada de Licença de Instalação do empreendimento deve ser imputado exclusivamente ao referido agente que as subscreveu.

4.13.3 Ante a ausência de razões de justificativa específicas para a irregularidade sob exame, bem assim a não apresentação pelo demais responsáveis no âmbito da SR-01/INCRA de documentos que

supra a omissão, permanece configurado o caráter ilícito dos atos impugnados e a responsabilidade do defendente.

V – Exame das Audiências dos Responsáveis na Superintendência do INCRA em Santarém/PA - SR(30)

5.1 ***Considerações Preliminares Formuladas pelo Sr. Paulo Eduardo Botelho Martins***

5.1.1 Preliminarmente, ressalta o defendente que em todos os processos licitatórios conduzidos pela Comissão de Licitação da SR-30 foram emitidas as devidas autorizações e pareceres dos setores competentes, em especial a análise da Advocacia-Geral da União quanto à regularidade jurídica.

5.1.2 Em suporte à afirmação, trouxe o responsável aos autos cópias dos pareceres da Procuradoria Federal Especializada da AGU e das notas técnicas da Comissão Especial de Licitação, nas quais estariam comprovados o atendimento e/ou justificativas prestadas para as ressalvas levantadas pelas unidades especializadas.

5.1.3 Apresenta cálculo demonstrativo dos preços que seriam obtidos nas licitações caso a Comissão que elaborou os projetos básicos houvesse adotado somente os preços do SICRO-2 (DNIT) como referencial.

5.1.4 Informa, finalmente, que os serviços objeto dos certames licitatórios objeto de questionamento estariam sendo executados a contento e em conformidade com as especificações técnicas, circunstâncias que demonstrariam a viabilidade dos preços pactuados.

5.1.5 Aduz que foram atendidos integralmente os requisitos da Lei nº 8.666/1993 relativos à elaboração do projeto básico para as concorrências questionadas, destacando que foram observadas as exigências de estudos técnicos preliminares, viabilidade técnica, impactos ambientais, bem como ampla pesquisa de preços necessária à avaliação dos custos das obras, métodos e prazos de execução.

5.1.6 Especificamente quanto à composição dos custos unitários, assevera que todas as concorrências promovidas pelo INCRA/SR-30 (Concorrências nºs 01/2008 a 05/2008) apresentam planilhas contendo o custo de cada um dos serviços.

5.1.7 Alega o responsável que os preços unitários que compuseram os orçamentos dos projetos básicos das acima referidas licitações foram definidos a partir de levantamento de preços de mercado, objetivando determinar o valor global da contratação.

5.1.8 O procedimento adotado, segundo o defendente, foi de usar como referencial principal e máximo os preços encontrados nas tabelas do SICRO-2 do DNIT/PA para o mês de março de 2008 e, em seguida, foram levantados preços obtidos por regionais do INCRA localizadas na Região Amazônica e aqueles registrados pelo SETRAN/PA.

5.1.9 Argumenta que não foi adotado um único referencial de preços, ou mesmo a média dos preços referenciais consultados, em razão das especificidades de cada uma das obras e, consequentemente, das variações de preços. Alega que haveria grande risco de elevação dos custos das obras caso fosse adotado um referencial único em razão das grandes variações de custos decorrentes do método construtivo, tipos de equipamentos e sua produtividade.

5.1.10 A título de exemplo, reproduz os valores constantes da tabela do SICRO-2 para o mês de março de 2008 relativos ao serviço 'Transporte local com basculante 10,00 m3 rodovia não pavimentada', evidenciando que existem três valores diferentes conforme se trate de construção, conservação ou restauração de rodovias.

Análise

5.1.11 Considerando que os argumentos acima transcritos dizem respeito às irregularidades imputadas aos membros da comissão de licitação responsáveis pelas concorrências objeto da fiscalização sob foco, deixamos para considerar os argumentos acima sintetizados no conjunto das análises nos tópicos específicos que se seguem.

5.2 ***Irregularidade:*** *Deixar de observar na Concorrência nº 02/2008, Lotes II e VI, a composição societária nos documentos de habilitação das empresas MHC Construtora e Planel – Lorenzoni Construtora, considerando que o exame dos citados documentos comprova que ambas pertencem à sócia Norma Aparecida Abucater Lorenzoni, e, ainda, que as propostas das empresas concorrentes (item planos de trabalho) apresentam textos coincidentes, incluindo incorreções textuais e valores nelas*

grafados, caracterizando fraude e frustração do caráter competitivo dos certames, violando o disposto nos arts. 3º e 6º, inciso XVI, e art. 90 da Lei nº 8.666/1993.

Razões de Justificativa dos Srs. Evangelista Rodrigues Carneiro, Darlindo Alves de Almeida Junior, James Alan Marques de Carvalho e Paulo Eduardo Botelho Martins (Anexos 5, 7, 9 e 10, respectivamente)

5.2.1 Importa esclarecer, inicialmente, que as razões de justificativa apresentadas pelos integrantes da Comissão Especial de Licitação responsável pela condução das Concorrências nºs 01, 02, 03, 04 e 05/2008 da SR/30/INCRA apresentam idêntico teor.

5.2.2 Tendo em vista essa circunstância, e por imperativo de concisão, a exposição das defesas e respectiva análise serão feitas de forma única para todos os membros ouvidos.

5.2.3 Passando ao exame das defesas, observa-se que os responsáveis aduzem não ter havido violação à Lei nº 8.666/1993, uma vez que teriam sido cumpridos, pelas citadas empresas, todos os requisitos de habilitação arrolados no art. 27 do referido diploma legal.

5.2.4 Reconhecem que a documentação de habilitação constantes do respectivo processo evidencia que a Srª Norma Aparecida Abucater Lorenzoni possuía, à época do certame, 50% das cotas da empresa MHC Construtora Ltda. e, também, 64,65% das cotas da empresa Construtora Lorenzoni - Comércio Planejamento e Representações Ltda.

5.2.5 Informam que, ante o questionamento deste Tribunal, foram contatados os representantes das empreiteiras e obtidas cópias dos contratos sociais vigentes. O exame desses documentos, segundo os defendentes, demonstra que a Sra. Norma Apareceida Abucater Lorenzoni não mais detém participação societária na empresa MHC Contrutora Ltda., mantendo participação de 55% na Construtora Lorenzoni Ltda.

5.2.6 Manifestam entendimento de que não houve frustração ao caráter competitivo do certame, uma vez que não teriam ocorrido privilégios na habilitação e classificação participantes das concorrências. Destacam que as empresas vencedoras dos contratos para execução dos diversos lotes teriam sido as únicas habilitadas ou concorrido entre si, razão pela qual entende não ter havido prejuízo nem favorecimento das licitantes ou de terceiros.

5.2.7 Aduzem, finalmente, que o interesse público foi preservado tendo em vista a não aceitação de sobrepreço pela SR-30/INCRA, bem assim a circunstância de que a não participação das empresas M. H. C. Construtora e Construtora Lorenzoni teria resultado em licitação deserta de alguns lotes, fazendo necessária a repetição das licitações.

Análise

*5.2.8 O art. 37, **caput** e inciso XXI, da Constituição da República e os artigos 3º, 6º, inciso XVI da Lei de Licitações e Contratos Administrativos impõe à comissão de licitação o dever de conduzir o certame licitatório em estrita conformidade com princípios norteadores da atividade administrativa do estado e aqueles específicos que regem as licitações.*

5.2.9 Por força desse marco normativo, incumbe à comissão atentar para quaisquer condutas que configurem violação aos vetores da legalidade, moralidade e da competitividade do certame, devendo atuar prontamente no sentido de inabilitar ou desclassificar o participante que assim proceda.

5.2.10 No caso sob exame, foram levantados fortes e consistentes indícios de que as empresas empresa MHC Construtora Ltda. e Construtora Lorenzoni - Comércio Planejamento e Representações Ltda., ambas sob controle societário da Srª Norma Aparecida Abucater Lorenzoni, atuaram em conluio para simular competição na Concorrência nº 02/2008, Lotes II e VI.

5.2.11 A defesa dos responsáveis quanto à omissão na verificação de que ambas empresas pertenciam à mesma pessoa física baseia-se, em primeiro lugar, na informação de que a Srª Norma Aparecida Abucater Lorenzoni retirou-se, posteriormente à conclusão do procedimento licitatório, da sociedade por cotas de responsabilidade limitada MHC Construtora.

5.2.12 Tal alegação, à evidência, não se mostra apta a descaracterizar o indício de conluio, uma vez que o controle acionário simultâneo das empresas licitantes permaneceu durante o certame, circunstância indiciária de atuação premeditada no sentido de simular competição onde, de fato, competição não havia.

5.2.13 A outra arguição trazida pelos responsáveis diz respeito à constatação de que as duas empresas foram as únicas participantes da Concorrência nº 02/2008, Lotes II e VI, razão pela qual não teria sido configurado favorecimento ou prejuízo a terceiros.

5.2.14 Também essa linha de defesa deve ser rechaçada por mostrar-se insuficiente para descaracterizar a omissão da comissão ante os indícios de atuação fraudulenta. A circunstância de não terem concorrido outras empresas não afasta a ofensa à competitividade e moralidade tendo em vista que somente foi conhecida durante a sessão de abertura dos envelopes de habilitação.

5.2.15 Deve-se ressaltar, ainda, a constatação de que as propostas das empresas concorrentes apresentam textos coincidentes no item planos de trabalho, incluindo incorreções textuais e valores nelas grafados.

5.2.16 O quadro indiciário acima caracterizado autoriza o juízo de que as propostas apresentadas pelas duas empresas foram elaboradas em conjunto, com o objetivo de simular competição entre empresas distintas, mas que, de fato, eram controladas pela mesma sócia.

5.2.17 Não merecem acolhimento, por fim, as alegações de que não houve prejuízo em razão de não ter se configurado sobrepreço, bem como à possível necessidade de repetição do certame caso houvesse desclassificação das empresas participantes.

5.2.18 As empresas em referência deveriam ter sido inabilitadas em razão de apresentarem a mesma sócia controladora. Ainda que tal circunstância passasse despercebida da comissão, impunha-se a desclassificação de ambas em razão de apresentarem propostas com claros indícios de violação de sigilo e conluio em prejuízo da lisura e competitividade da concorrência.

5.2.19 Caso a comissão houvesse assim procedido e, consequentemente, convocado novas empresas, é possível que melhor preço tivesse sido obtido no novo certame.

5.2.20 Importa frisar, por fim, que a economicidade não é o único valor a ser buscado nas licitações e contratos administrativos. Com efeito, a obtenção da melhor proposta deve sempre ser buscada com a observância da legalidade e da moralidade.

5.2.21 Deve-se concluir, com fundamento na análise desenvolvida, que não restou elidida a irregularidade consistente na omissão dos membros da comissão de licitação fraude e frustração do caráter competitivo dos certames, violando o disposto nos arts. 3º e 6º, inciso XVI, e art. 90 da Lei nº 8.666/1993.

5.3 ***Irregularidade:*** *exigir, sem justificativa técnica no processo, em edital de licitação a apresentação pelas licitantes de índices de liquidez (Geral, Seca e Solvência Geral) iguais ou superiores a 1,00, contrariando o disposto no art. 3º, 27, 28, 29, 30, 31, 40, inciso VII, 44, 45, 46,* ***caput****, § 2º, inciso I, § 3º e art. 48, da Lei nº 8.666/1993 (Concorrências INCRA/SR-30 nºs 01 e 03/2008)*

Razões de Justificativa dos Srs. Márcio Piero Elly, Paulo Eduardo Botelho Martins, Rodrigo Lameiras e Luciana Ferreira Oliveira (anexos 4, 10, 12 e 13, respectivamente)

Razões de Justificativa:

5.3.1 Os responsáveis apresentam como justificativa para a exigência dos referidos índices o disposto na alínea 'v' do subitem 7.1 da Instrução Normativa MARE nº 05/1995. Alegam que o citado dispostivo, ao dispor sobre a regra para comprovação da boa situação financeira das empresas licitantes, determina que os índices contábeis exigíveis nos editais de licitação devem ser maiores que a unidade.

5.3.2 Fazem referência, ainda, à previsão contida nos subitens 7.2 e 7.2.1 da citada instrução normativa relativas às exceções aplicáveis aos casos em que empresas apresentem índices menores que a unidade, porém demonstrem boa situação financeira.

5.3.3 Manifestam o entendimento de que a exigência editalícia objeto de questionamento encontrava amparo na Lei nº 8.666/1993 e, especificamente, no que determina a IN/MARE nº 05/1995, tendo, portanto, sido preservado o interesse das licitantes e do Poder Público.

Análise:

5.3.4 A análise da defesa evidencia que não foram trazidos elementos que supram a ausência de justificativa técnica no respectivo processo para os valores fixados para os índices contábeis de qualificação econômico-financeira.

5.3.5 A Lei de Licitações estabelece, em seu art. 31, § 5º, que tais índices devem estar devidamente justificados no processo administrativo que tenha dado início ao procedimento licitatório, sendo vedada a exigência de índices e valores não usualmente adotados para a correta avaliação da situação financeira suficiente ao cumprimento das obrigações decorrentes da licitação.

5.3.6 Em consonância com essas disposições legais, a jurisprudência no TCU é uniforme no sentido de que a exigência de índices contábeis de liquidez e a adequabilidade destes aos normativos vigentes não podem prescindir de suficiente e adequada fundamentação técnica no processo da licitação (Acórdão 170/2007 - TCU – Plenário, Acórdão 402/2008-Plenário e Acórdão 2.882/2008-Plenário, dentre muitos outros).

5.3.7 As suscitadas disposições dos subitens 7.1, inciso V, e 7.2 da IN MARE nº 05/1995, abaixo transcritos, não suprem a lacuna inquinada, uma vez que não dispensam a justificativa técnica para a exigência de índices de liquidez:

'7.1 Para uniformidade dos procedimentos os editais destinados às Licitações Públicas devem conter, obrigatoriamente, as exigências descritas nos incisos seguintes de modo a explicitar que:

(...)

*V - **a comprovação de boa situação financeira de empresa oriunda de localidade onde o SICAF não tenha sido implantado**, será baseada na obtenção de índices de Liquidez Geral (LG), Solvência Geral (SG) e Liquidez Corrente (LC), resultantes da aplicação das fórmulas: (...)*

*VI - **o fornecedor registrado no SICAF tem sua boa situação financeira avaliada, automaticamente pelo Sistema**, com base nas fórmulas destacadas pelo subitem antecedente.*

7.2. As empresas que apresentarem resultado igual ou menor do que 1 (um) em qualquer dos índices referidos no inciso V, quando de suas habilitações deverão comprovar, considerados os riscos para administração e, a critério da autoridade competente, o capital mínimo ou patrimônio líquido mínimo, na forma dos §§ 2º e 3º, do artigo 31, da Lei nº 8.666/1993, como exigência imprescindível para sua classificação podendo, ainda, ser solicitada prestação de garantia na forma do § 1º do artigo 56, do mesmo diploma legal, para fins de contratação.

*7.2.1. **O instrumento convocatório deverá prever, também, a alternativa escolhida e seu respectivo percentual, bem como a necessidade de garantia, se for o caso**'. (grifo nosso).*

5.3.8 Extrai-se do texto normativo acima transcrito que a comissão de licitação somente deverá fazer o exame da situação financeira por intermédio dos índices de liquidez na hipótese de licitante não registrada no SICAF. Para que se faça tal avaliação, todavia, é necessário que estejam previamente definidos e justificados os índices a serem exigidos, sendo que a norma fixa valor superior à unidade como limite mínimo.

5.3.9 No caso sob exame, o edital da Concorrência nº 03/2008, no subitem 4.6, trouxe vedação expressa da participação de empresas não cadastradas no SICAF, tendo sido exigida, ainda assim, a demonstração de índices contábeis. Verifica-se, também, que não constam do processo quaisquer justificativas técnicas quanto aos índices, merecendo destaque que o edital estipulou o valor igual a 1 (um) como aceitável, violando a disposição do subitem 7.2 da IN MARE nº 05/1995.

5.310 Além disso, o edital é totalmente omisso quanto à alternativa para avaliação da situação financeira na hipótese de licitante com índice igual ou inferior a 1 (um), bem assim quanto ao percentual exigível relativamente ao valor contratado e a necessidade ou não de prestação de garantias adicionais por licitante com índices de liquidez abaixo do limite mínimo.

5.3.11 Não obstante a ofensa às normas aplicáveis, deve-se ponderar que não restou caracterizada exigência excessiva em prejuízo à competitividade do certame, tendo em consideração que o índice superior à unidade é usual para obras rodoviárias (fonte).

5.3.12 Conclui-se que as razões de justificativa não descaracterizam a infração às disposições expressas da Lei de Licitações quanto ao tema, devendo-se, todavia, considerar atenuada a gravidade da conduta dos responsáveis em razão da ausência de prejuízo à competitividade do certame.

5.4 ***Irregularidade:*** *habilitar empresa em certame com afronta clara à cláusula editalícia, considerando que o Edital previa, na cláusula 9.1.3.3, a desclassificação sumária no certame das empresas que apresentassem seus demonstrativos contábeis com Índice de Liquidez Geral<1,00, sendo que a empresa Souza Terraplanagem apresentou documentos com o índice de 0,60 e foi habilitada, não obstante a apresentação de impugnação pela empresa Via Pará Ltda, contrariando o disposto no art. 3º da Lei nº 8.666/1993 (Concorrências INCRA/SR-30 nºs 01 e 03/2008);*

Razões de Justificativa dos Srs. Márcio Piero Elly, Paulo Eduardo Botelho Martins, Rodrigo Lameiras e Luciana Ferreira Oliveira (anexos 4, 10, 12 e 13, respectivamente)

5.4.1 Relatam que a Comissão de Licitação procedeu ao recebimento dos envelopes de habilitação, realizou consulta da situação das empresas no SICAF. Informam que ao ser constatado que a empresa Souza Terraplenagem havia apresentado índice de liquidez geral de 0,60 (seis décimos), a Comissão deu conhecimento do fato aos licitantes presentes à sessão, conforme previsto no edital.

5.4.2 Ante a solicitação da citada empresa de que fosse feito registro em ata de que o descumprimento da cláusula 9.1.3.3 do edital deveria ser sanada mediante a aplicação do previsto no subitem 7.2 da Instrução Normativa MARE nº 05/1995.

5.4.3 A Comissão de Licitação, prosseguem os defendentes, entendeu ser cabível a aplicação do referido dispositivo da norma regulamentar na forma suscitada pela licitante, razão pela qual julgou que a empresa Souza Terraplenagem deveria ser considerada habilitada por ter apresentado capital social de R$ 1.000.000,00.

5.4.4 Quanto à impugnação apresentada pela empresa Via Pará, ressaltam que o mesmo foi recebido e comunicado aos interessados. Quanto ao mérito do recurso, os responsáveis limitam-se a informar que a Comissão de Licitação decidiu pelo seu improvimento, mantendo sua decisão anterior, com fundamento nos princípios constitucionais elencados no caput do art. 37 da Constituição da República.

Análise:

5.4.5 As informações prestadas pelos defendentes em suas razões de justificativa somente corroboram o juízo de violação por parte da Comissão de Licitação aos princípios da julgamento objetivo e vinculação ao edital que regem as licitações promovidas pela Administração Pública.

5.4.6 O art. 41 da Lei nº 8.666/1993 dispõe que a Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada. A norma em atenção consagra o princípio da vinculação ao instrumento convocatório que faz deste instrumento a lei interna de cada licitação, demandando a observância de suas regras pela Administração Pública e pelos licitantes, de forma que nada pode ser exigido, aceito ou permitido além ou aquém de suas cláusulas e condições.

5.4.7 Já o princípio do julgamento objetivo, inserto no art. 3º da Lei nº 8.666/1993, vincula a Administração, quando da apreciação das propostas, aos critérios de aferição previamente definidos no instrumento editalício. Este princípio garante que o julgamento se faça segundo critérios objetivos e conhecidos dos licitantes.

5.4.8 Fundamenta-se nesses princípios o entendimento cristalizado pela jurisprudência do TCU de que a Administração não pode descumprir as regras estabelecidas no ato convocatório, ao qual se encontra estritamente vinculada (Acórdãos 1.467/2004-1ª Câmara, 1.634/2007-Plenário, 1.481/2007-Plenário, 1.347/2003-1ª Câmara, 998/2009-Plenário, 296/2008-Plenário, 731/2008-2ª Câmara e 3.803/2008-1ª Câmara.)

5.4.9 Conforme consignado no relatório de auditoria, havia previsão expressa no edital de que as licitantes que apresentassem índices de liquidez inferiores a 1 (um) seriam sumariamente excluídas do procedimento licitatório.

5.4.10 Frise-se que o instrumento convocatório não trouxe qualquer previsão quanto à aplicação do subitem 7.2 da IN/MARE nº 05/1995, especialmente quanto à qual a modalidade de comprovação que deveria ser aceita, na forma exigida pelo subitem 7.2.1 da norma em referência.

5.4.11 Não houve, portanto, decisão prévia fundamentada por parte da autoridade competente avaliando os riscos envolvidos para a contratação em tal hipótese, bem como exercendo a opção entre comprovação de capital mínimo ou de patrimônio líquido e em qual percentual relativamente ao valor estimado do contrato.

5.4.12 Em tais circunstâncias, era dever da comissão proceder conforme as regras do edital, sendo-lhe defeso substituir-se à autoridade superior no decorrer do procedimento para aceitar comprovação de capital social à míngua de qualquer parâmetro previamente definido no instrumento convocatório.

5.4.13 Pela motivação exposta, somos pela rejeição das razões de justificativa opostas pelos responsáveis.

5.5 ***Irregularidade:*** *conduzir certame licitatório sem observar a ausência no projeto básico do detalhamento dos custos unitários, expressando os itens que integram a sua composição, existindo somente a planilha sintética com os custos dos serviços, infringindo os arts. 6º, inciso IX, 7º, §§ 2º e 4º, e 40, § 2º, inciso II, da Lei nº 8.666/1993 (Concorrência nº 05/2008 - INCRA-SR/30)*

Razões de Justificativa dos Srs. Evangelista Rodrigues Carneiro, Darlindo Alves de Almeida Junior, James Alan Marques de Carvalho, Paulo Eduardo Botelho Martins e Rodrigo de Melo Lameiras (Anexos 5, 7, 9 e 10 e 12, respectivamente)

5.5.1 Manifestam o entendimento de que foram atendidas na íntegra as exigências do arts. 6º, inciso IX, alíneas 'a' a 'f' da Lei nº 8.666/1993 na elaboração dos projetos básicos de uma das obras licitadas pela SR/30-INCRA.

5.5.2 Asseveram os responsáveis que todos os projetos básicos estão constituídos de elementos necessários e suficientes ao atendimento aos padrões técnicos, orçamentários e ambientais exigidos pela norma de regência tais como notas de serviço de desmatamento, terraplenagem e obras de arte, planilhas de quantitativos e preços unitários, cronograma físico-financeiro, especificações técnicas das obras de arte correntes e especiais.

5.5.3 Quanto ao detalhamento dos custos unitários, afirmam que as Concorrências INCRA/SR-30 nºs 01 a 05/2008 possuem, para todos os lotes e respectivos trechos, planilha que expressa os quantitativos de todos os serviços, as quais foram utilizadas para a definição dos quantitativos de serviços a serem licitados.

5.5.4 Alega o responsável que os preços unitários que compuseram os orçamentos dos projetos básicos das acima referidas licitações foram definidos a partir de levantamento de preços de mercado, objetivando determinar o valor global da contratação.

5.5.5 O procedimento adotado, segundo o defendente, foi de usar como referencial principal e máximo os preços encontrados nas tabelas do SICRO-2 do DNIT/PA para o mês de março de 2008 e, em seguida, foram levantados preços obtidos por regionais do INCRA localizadas na Região Amazônica e aqueles registrados pelo SETRAN/PA.

5.5.6 Argumenta que não foi adotado um único referencial de preços, ou mesmo a média dos preços referenciais consultados, em razão das especificidades de cada uma das obras e, consequentemente, das variações de preços. Alega que haveria grande risco de elevação dos custos das obras caso fosse adotado um referencial único em razão das grandes variações de custos decorrentes do método construtivo, tipos de equipamentos e sua produtividade.

5.5.7 A título de exemplo, reproduz os valores constantes da tabela do SICRO-2 para o mês de março de 2008 relativos ao serviço 'Transporte local com basculante 10,00 m3 rodovia não pavimentada', evidenciando que existem três valores diferentes conforme se trate de construção, conservação ou restauração de rodovias

Análise

5.5.8 O exame das alegações acima sintetizadas evidencia que os responsáveis não apresentaram argumentos que contraponham a imputação contida no item de audiência sob exame.

5.5.9 Com efeito, a irregularidade em questão diz respeito à ausência de planilha analítica contendo o detalhamento dos custos unitários dos serviços especificados no orçamento das licitações promovidas pela SR/30 – INCRA.

5.5.10 As razões aduzidas pelos defendentes nada dizem quanto às razões que justifiquem tal lacuna. Observa-se que os responsáveis se limitam a discorrer acerca dos procedimentos relativos ao levantamento dos custos de mercado dos itens agregados de serviços contidos na acima referida planilha orçamentária.

5.5.11 Conforme apurado pela Equipe de Auditoria, as planilhas orçamentárias elaboradas pela SR/30–INCRA integrantes dos editais das licitações auditadas contêm itens sem qualquer detalhamento de sua composição (mobilização, desmobilização e instalação de canteiro), bem como outros itens com descrição sintética dos serviços orçados.

5.5.12 Em qualquer dos casos, não foram apresentadas os itens integrantes das composições e os respectivos custos de insumos como, por exemplo, materiais, salários dos profissionais, valores de encargos sociais, equipamentos utilizados e respectiva produtividade.

5.5.13 Cumpre acrescentar que as alegadas discrepâncias entre os valores constantes nas bases referenciais de preços citadas (SICRO-2, SETRAN, licitações de outras superintendências) somente reforçam a necessidade de especificação, na planilha orçamentária das licitações, dos itens que integram a composição de cada um dos serviços.

***5.5.14 O detalhamento exigido pela legislação e pela jurisprudência pacífica deste TCU (Acórdãos 1.332/2002 e 1.947/2007, ambos do Plenário, dentre outros) objetiva assegurar a maior aderência possível dos custos serviços projetados às especificidades de cada obra, uma vez que, conforme apontado pelo próprio defendente, há composições diversas com o mesmo título nas fontes de preços referenciais**.*

5.5.15 Todavia, o objetivo principal da exigência de detalhamento dos custos unitários dos serviços diz respeito à possibilidade de aferição pela Administração Pública da compatibilidade entre os preços unitários ofertados e aqueles correntes no mercado local, tanto no momento da licitação, quanto durante toda a contratação dela decorrente.

5.5.16 O procedimento adotado pela SR-30/INCRA mostra-se inadequado ao alcance desses escopos, uma vez que a elaboração de planilha orçamentária contendo apenas itens agregados dos serviços inviabiliza a comparação entre composições diversas e, principalmente, a verificação da razoabilidade dos custos dos itens individuais que compõe as unidades agregadas lançadas na planilha.

*5.6 **Irregularidade:** não observar normas ambientais relacionadas à Licença Prévia, considerando que a obra foi licitada sem a licença prevista nos arts. 6º, inciso IX, e 12, inciso VII, da Lei nº 8.666/1993, nos arts. 2º, 3º e 8º da Resolução/CONAMA nº 237/1997 e na Instrução Normativa nº 17/2008 da SEMA/PA (Concorrências nºs 01, 02, 03, 04 e 05/2008 INCRA-SR/30 e Concorrência nº 04/2008 INCRA-SR/01);*

Razões de Justificativa dos Srs. Evangelista Rodrigues Carneiro, Darlindo Alves de Almeida Junior, James Alan Marques de Carvalho e Paulo Eduardo Botelho Martins (Anexos 5, 7, 9 e 10, respectivamente)

5.6.1 Asseveram que a SR-30/INCRA buscou cumprir a legislação ambiental na elaboração dos projetos básicos das obras em alusão, não obstante as circunstâncias de se tratarem, em sua maior parte, de obras de recuperação/conservação, bem como de já haverem se consumado os impactos negativos na maioria das áreas de entorno das vicinais por ação de madeireiros ou mesmo por trabalhadores assentados.

5.6.2 Alegam que os projetos básicos elaborados pelo INCRA não somente contemplaram a minimização dos impactos ambientais, mas também incluíram nas respectivas planilhas orçamentárias a os serviços de realização de estudos ambientais e recuperação de jazidas (item III dos projetos básicos integrantes dos editais de licitação).

5.6.3 Em tais circunstâncias, prosseguem os defendentes, o Coordenador Técnico e o Superintendente da SR-30 consideraram atendidas as exigências normativas, uma vez que os estudos ambientais e posterior emissão das licenças para cada um dos lotes licitados correriam por conta das empresas vencedoras.

5.6.4 Acrescentam que a SR-30/INCRA solicitou as licenças prévias junto aos órgãos ambientais competentes, tendo, todavia, encontrado diversas dificuldades como extravios de protocolos e excessiva morosidade na emissão das autorizações solicitadas, sem a apresentação de informações ao INCRA.

5.6.5 Ressaltam que devido à urgência da realização das licitações, face à necessidade das obras e a observância da anualidade orçamentária, a SR-30/INCRA decidiu prosseguir com os certames, observando que houve previsão no edital de que as obras somente seriam iniciadas após a emissão das respectivas licenças.

5.6.6 Como comprovação dos esforços da Superintendência quanto ao atendimento das normas ambientais, apresentam informações (sintetizadas no quadro abaixo) quanto à obtenção perante a SEMA das licenças ambientais para cada uma das obras (lotes) objeto das licitações em referência.

Licitação	***Empresa Contratada***	***Final da Vigência do Contrato***	***Situação do Licenciamento***
Concorrência 01/2008			
Lotes I e II	*Construtora Norte do Tapajós Ltda.*	*31/12/2009*	*Obras Licenciadas*
Lote III	*Construtora Capitólio Ltda.*	*31/12/2009*	*Obra Licenciada*
Lote IV	*Construtora Leal Junior Ltda.*	*31/12/2009*	*Obra Licenciada*
Lotes V e VI	*Montemak Construções Ltda.*	*31/12/2009*	*Licenças Requeridas à SEMA*
Lotes VII e VIII	*Construtora Leal Junior Ltda.*	*31/12/2009*	*Licenças Requeridas à SEMA*
Lote IX	*Construtora Leal Junior Ltda.*	*31/12/2009*	*Obra Licenciada*
Concorrência 02/2008			
Lotes I, II e V	*Construtora Lorenzoni Ltda.*	*31/12/2009*	*Licenças Requeridas à SEMA*
Lotes III, IV e VII	*Construtora Multisul Ltda.*	*31/12/2009*	*Licenças Requeridas à SEMA*
Lotes VI e VIII	*Construtora M.H.C. Ltda.*	*31/12/2009*	*Licenças Requeridas à SEMA*
Concorrência 03/2008			
Lotes I e II	*Montemak Construções Ltda.*	*31/12/2009*	*Licenças Requeridas à SEMA*
Lote III	*Souza Terraplenagem Ltda.*	*31/12/2009*	*Obra Licenciada*
Concorrência Nº 04/2008			
Lote I	*Construtora Lorenzoni Ltda.*	*31/12/2009*	*Licenças Requeridas à SEMA*
Lote II	*Construtora M.H.C. Ltda.*		*Licenças Requeridas à SEMA*
Lote III	*Montemak Construções Ltda.*		*Licenças Requeridas à SEMA*
Concorrência nº 05/2008			

Lote I	*Via Pará Construtora Ltda.*	*31/12/2009*	*Obra Licenciada*
Lote II	*Construtora Norte do Tapajós Ltda.*	*31/12/2009*	*Licenças Requeridas à SEMA*
Lote III	*Construtora Leal Junior Ltda.*	*31/12/2009*	*Obra Licenciada*

5.6.7 Esclarecem que a não obtenção da totalidade das licenças deveu-se à demora por parte do órgão de fiscalização ambiental em emitir os documentos requeridos com a celeridade necessária ao início das obras contratadas, apesar do compromisso que teria sido assumido em reunião com o superintendente da SR-30/INCRA.

5.6.8 Relatam que foi deslocada equipe da superintendência até Belém/PA com o objetivo de agilizar a obtenção dos licenciamentos, providência que não teria obtido êxito, a despeito da reiteração das informações da Secretaria Estadual de Meio Ambiente quanto à iminência na emissão dos documentos solicitados.

5.6.9 Aduzem que foram autorizadas ações emergenciais em alguns lotes ainda não licenciados ante a gravidade da situação nos assentamentos em razão do rigoroso regime de chuvas verificado no ano em curso. De acordo com os responsáveis, havia grande pressão sobre o INCRA por parte das comunidades atingidas em razão das consequências das chuvas tais como paralisação das atividades em escolas, isolamento precariedade no atendimento à saúde.

5.6.10 Ressaltam, por fim, que mesmo esses serviços emergenciais somente foram autorizados após a apresentação pelas empresas contratadas do RAS (Relatório Ambiental Simplificado), PRAD (Plano de Recuperação de Áreas Degradadas) e do protocolo de solicitação do licenciamento junto à SEMA.

Análise

5.6.11 Conforme consignado no relatório de auditoria, os projetos relativos às obras licitadas mediante as Concorrências nºs 01, 02, 03, 04 e 05 INCRA foram elaborados sem quaisquer estudos de impacto ambiental.

5.6.12 O responsável alega que foram considerados os impactos na elaboração dos projetos, porém não apresenta elementos que comprovem a sua afirmação, notadamente, os trabalhos técnicos de levantamento de impacto em cada uma das áreas nas quais seriam feitas as intervenções para construção das vicinais.

5.6.13 Ainda que procedente a afirmação do defendente quanto à inclusão nas planilhas orçamentárias de itens referentes à elaboração de estudos de impacto e obtenção de licenças, não foram apresentados argumentos aptos a justificar a constatação de que as licenças prévias ou autorizações somente foram requeridas após a publicação dos editais de licitação.

5.6.14 As razões expendidas pelo responsável quanto à morosidade na expedição das licenças pelo órgão ambiental e a necessidade de dar seguimento às licitações ante a grave situação dos assentamentos beneficiários deixam claro que houve insuficiência no planejamento das contratações, uma vez que tais circunstâncias eram certamente do conhecimento dos gestores da SR-30/INCRA.

5.6.15 De fato, as deficiências operacionais dos órgãos ambientais locais e o regime de chuvas na Região Amazônica são fatores conhecidos pelos gestores da referida superintendência, devendo-se destacar que a construção ou restauração de estradas vicinais em assentamentos são atividades realizadas com frequência por aquela unidade do INCRA.

5.6.16 As informações prestadas quanto à situação do licenciamento de cada um dos lotes licitados evidencia que o órgão empreendeu esforços no sentido de cumprir a legislação ambiental, tendo logrado obter as competentes licenças para parte dos lotes licitados.

5.6.17 Por outro lado, as mesmas informações comprovam que houve realização de obras em alguns lotes sem a expedição das licenças ambientais, justificáveis pela caracterização de situação emergencial no atendimento às comunidades assentadas nas áreas beneficiadas pelas estradas.

5.6.18 As análises ora desenvolvidas autorizam a conclusão de que houve descumprimento das normas ambientais relativas ao licenciamento ambiental nas Concorrências nºs 01 a 05/2008 em razão de deficiência no planejamento desses certames.

5.6.19 As alegações e documentos trazidos pelos responsáveis, ainda que não suficientes para descaracterizar a irregularidade, evidenciam que sua conduta foi informada por boa-fé e sua culpabilidade atenuada pelas circunstâncias adversas provocadas pelo forte regime de chuvas na região.

5.7 ***Irregularidade:*** *Conduzir certame cujo edital não apresentava critérios de aceitabilidade das propostas (preço máximo), em discordância com o art. 40, inciso X, da Lei nº 8.666/1993.*

Razões de Justificativa dos Srs. Evangelista Rodrigues Carneiro, Darlindo Alves de Almeida Junior, James Alan Marques de Carvalho e Paulo Eduardo Botelho Martins (Anexos 5, 7, 9 e 10, respectivamente)

5.7.1 Alegam que a Comissão Especial de Licitação interpretou o comando legal relativo à fixação de preços máximos como mera faculdade, considerando que texto da norma refere-se à permissão de fixação de preços máximos e vedação de estabelecimento de preços mínimos.

5.7.2 Argumentam que a Comissão adotou como referencial para julgamento os valores levantados nos orçamentos integrantes dos respectivos editais de licitação, conforme disposto no art. 43, inciso VI, da Lei de Licitações, decidindo que a adjudicação somente ocorreria após nova análise dos preços que nortearam o certame.

5.7.3 O procedimento adotado, segundo relatam os defendentes, foi de consultar as empresas que apresentaram propostas com preços superiores ao orçado no edital de licitação se concordavam em rever suas propostas para adequá-las ao valor referencial citado.

5.7.4 Destacam os responsáveis que todas as empresas classificadas inicialmente em primeiro lugar nas concorrências aceitaram adequar suas propostas na forma franqueada pelo INCRA. Sustentam que, caso não houvesse aceitação, seria aberto prazo para as demais classificadas para que manifestassem seu interesse em ajustar a proposta inicial. Tal procedimento, entendem, encontra-se em consonância com o que decidiu este Tribunal de Contas nos Acórdãos 139/2003, 678/2008, 2.586/2007 e 1.691/2007, todos do Plenário.

5.7.5 Especificamente quanto à Concorrência nº 03/2008, relativa aos lotes nº I e II, relatam os defendentes que a única empresa classificada, Construa Engenharia Ltda., não manifestou interesse de reduzir sua proposta ao valor definido pela SR-30/INCRA no respectivo edital. Por essa razão, prosseguem, a comissão entendeu que o certame deveria ser considerado 'fracassado' e, consequentemente, deveria ser iniciado processo de contratação direta por dispensa de licitação por valor não superior ao orçado no projeto básico da licitação.

5.7.6 Quanto à Concorrência nº 03/2008, lote III, informam que todas as empresas habilitadas foram inicialmente declaradas desclassificadas por descumprimento de exigências do instrumento convocatório. Após a abertura de prazo para correção dos vícios, foram abertas as novas propostas apresentadas e adjudicado o objeto pelo preço-base fixado pela SR-30-INCRA.

Análise:

5.7.7 Contrariamente ao que afirmam os responsáveis, a fixação de critérios de aceitabilidade de preço global foi elencada de forma inequívoca pela Lei de Licitações como requisito indispensável à regularidade do instrumento convocatório da licitação.

5.7.8 É exegese assente na jurisprudência deste Tribunal de Contas que o estabelecimento dos critérios de aceitabilidade de preços unitários, com a fixação de preços máximos, ao contrário do que sugere a interpretação literal do art. 40, inciso X, da Lei nº 8.666/1993, é obrigação do gestor e não sua faculdade, uma vez que o limite constitui fator ordenador da licitação, ao evitar a disparidade exagerada dos preços unitários e global constantes das propostas, situação que poderia predispor a contratação futura a alterações indevidas (Acórdãos 2.381/2008 – Plenário, 87/2008 – Plenário, 3.702/2009 – 1ª Câmara e 1.948/2010 – 1ª Câmara).

5.7.9 Deve-se ponderar, de outra banda, que o juízo de irregularidade quanto à não adoção da cláusula relativa a preço máximo ainda não foi pacificado, existindo decisões recentes em que este

Tribunal de contas admitiu como aceitável a exegese defendida pelo responsável. Nesse sentido o voto condutor do Acórdão 413/2010 – Plenário, Ata n. 7:

'Assinalou a unidade técnica, com razão, que este Tribunal vem adotando o entendimento manifestado na Decisão 60/1999-TCU-1ª Câmara 'que o estabelecimento dos critérios de aceitabilidade de preços unitários, com a fixação de preços máximos, ao contrário do que sugere a interpretação literal da lei [art. 40, inciso X, da Lei nº 8.666/1993], é obrigação do gestor e não sua faculdade'. Entretanto, a interpretação no sentido de que o citado dispositivo legal encerra apenas uma faculdade, alegada nestes autos e sistematicamente observada em processos apreciados pelo Tribunal, pode ser considerada plausível.

Nesse sentido, o posicionamento desta Casa, via de regra, tem sido o de disseminar aos gestores o entendimento da obrigatoriedade da fixação do referido limite máximo visando licitações futuras (Acórdão 1.090/2007-TCU-Plenário)'.

5.7.10 Nada obstante, observa-se que a Comissão Especial de Licitação da SR-30/INCRA adotou, na prática, o valor estimado na planilha orçamentária do projeto básico como preço máximo, uma vez que considerou automaticamente desclassificadas as licitantes que apresentaram preço global superior a esse limite. De observar-se que não houve demonstração pela Comissão de Licitação de que os preços considerados excessivos não apresentavam compatibilidade com o mercado.

5.7.11 Em tais circunstâncias, resta evidente que foi adotada regra não prevista expressamente no edital, violando os princípios da vinculação ao instrumento convocatório e, também, à economicidade. Com efeito, ao não estipular que o preço orçado no edital constituía preço máximo, a Administração contratante não fomentou a competitividade entre os interessados na busca do menor preço abaixo do teto constante do edital.

5.7.12 Quanto aos demais argumentos expendidos pelo defendente, constata-se que dizem respeito ao procedimento adotado pela comissão relativamente à rejeição das propostas com preços superiores ao orçado. Tais argumentos dizem respeito à irregularidade objeto de análise no item subsequente deste parecer e, portanto, são impertinentes relativamente à ocorrência sob exame.

5.7.13 Pelas razões acima expendidas, consideramos que não restou elidida a irregularidade consistente na ausência de fixação de critério de aceitabilidade do preço global, especificamente a fixação de preço máximo aceitável.

5.7.14 Quanto ao elemento subjetivo da responsabilização, julgamos que não restou caracterizado culpa grave ou má-fé do responsável, tendo em vista a literalidade do dispositivo legal aplicável e a ausência de determinação prévia deste Tribunal ao INCRA quanto à matéria.

5.8 ***Irregularidade:*** *Aceitar e classificar propostas apresentadas com valores superiores aos custos estimados em projeto básico e posterior abertura, somente à primeira colocada, de oportunidade de oferta de redução do valor da proposta para o valor do projeto básico, contrariando o art. 48, §§ 1º e 3º, da Lei nº 8.666/1993.*

Razões de Justificativa:

5.8.1 O responsável reporta-se às alegações apresentadas em resposta ao item precedente quanto à interpretação de que o art. 48, 3º, da Lei nº 8.666/1993, quanto ao procedimento adotado relativamente às empresas que apresentaram propostas com preço superior ao fixado no orçamento integrante do projeto básico.

5.8.2 Reitera a alegação de que, tendo havido divulgação do resultado a todas as empresas habilitadas, caso a empresa classificada em primeiro lugar não aceitasse a oferta de reduzir os preços ao valor orçado, seria feita convocação às demais classificadas para manifestar seu interesse modificar sua proposta na forma referida.

Análise:

5.8.3 As razões de justificativa às quais se reporta o responsável não descaracterizam a violação ao disposto no art. 48, § 3º, da Lei nº 8.666/1993, o qual determina que no caso de desclassificação de todas as propostas, a Administração pode abrir prazo para que os licitantes apresentem novas propostas escoimadas dos vícios que motivaram a desclassificação.

5.8.4 Ao considerar que todas as propostas apresentavam preços inaceitáveis e, portanto, estavam desclassificadas, a Comissão de Licitação deveria abrir prazo a todas para que apresentassem novas composições de preços. Essa interpretação é a que deflui da literalidade da lei e, também, é a que melhor se adéqua aos vetores da competitividade e obtenção da melhor proposta.

5.8.5 Com efeito, ao terem suas propostas iniciais desclassificadas, as licitantes encontravam-se em idêntica situação, não havendo qualquer justificativa para conceder-se tratamento preferencial àquela que apresentou a menor das ofertas iniciais.

5.8.6 A ofensa aqui considerada não diz respeito somente à formalidade procedimental, mas antes atinge a economicidade de todo o certame, na medida em que eliminou a possibilidade de nova competição entre os interessados no sentido de oferecer o menor preço possível para vencer o pleito.

5.8.9 Ao ser franqueada somente ao licitante que ofertou o menor preço inicial a faculdade de ajustar seu preço ao valor orçado no projeto básico, permitiu-se a este interessado vencer o certame simplesmente oferecendo o referido valor estimado, uma vez que aos demais não foi dada a mesma oportunidade.

5.8.10 Deve-se formular juízo, com suporte na análise acima desenvolvida, de rejeição das razões de justificativa ofertadas pelo responsável não são aptas a descaracterizar a violação dos princípios da legalidade e economicidade regentes das licitações públicas.

5.9 ***Irregularidade:*** *Não observar a ausência, nos projetos básicos, dos estudos técnicos preliminares referentes ao lançamento do greide e nivelamento do eixo estradal, essenciais para o cálculo dos volumes de terraplenagem para cada um dos lotes licitados, tendo sido tais serviços atribuídos à empresa contratada na fase de execução da obra, contrariando o disposto nos arts. 6º, inciso IX, e 7º, § 4º, da Lei nº 8.666/1993, tendo sido verificado que foi utilizada uma planilha 'padrão' com custo de construção de 1 Km de estrada vicinal para a estimativa dos volumes para diferentes lotes licitados e não estudos específicos de acordo com as características de cada lote licitado.*

Razões de Justificativa dos Srs. Evangelista Rodrigues Carneiro, Darlindo Alves de Almeida Junior, James Alan Marques de Carvalho e Paulo Eduardo Botelho Martins (Anexos 5, 7, 9 e 10, respectivamente)

5.9.1 Os responsáveis rechaçam a imputação de que houve estimativa aleatória ou utilização de planilha única padronizada para todos os trechos licitados, sustentando que as estimativas foram feitas a partir de levantamentos de campo com dados georeferenciados, os quais serviram de base para as notas de serviço de terraplenagem OAC (Obras de Arte Corrente)/OAE (obras de arte especiais).

5.9.2 Evidenciam que os volumes de terraplenagem variam de trecho para trecho em função da quantidade de obras de arte necessárias conforme as especificidades de cada área.

5.9.3 No sentido de demonstrar a procedência dessa alegação, analisam cada um dos itens integrantes da planilha orçamentária quanto à sua variação em razão das características específicas de cada trecho, excetuando o item 'mobilização, instalação de canteiro e placa da obra'.

5.9.4 Especificamente quanto ao item 'Locação do Eixo Estradal e elaboração do Projeto Simplificado de Terraplenagem', aduzem que este somente se verifica em casos de implantação de estrada, os quais seriam raros em razão de os trechos em questão já apresentarem algum tipo de abertura executada por madeireiros ou moradores.

5.9.5 Acrescentam que a implantação foi prevista para locais muito fechados, nos quais não é possível o levantamento por meio de GPS, nem o tráfego de veículos. Por essas razões, alegam, foram estimados os quantitativos de terraplenagem OAC/OAE, os quais supririam a necessidade de um projeto 'viável' a ser desenvolvido posteriormente pela empresa contratada. Observam que tal projeto deveria compreender locação e levantamento do leito de estrada, lançamento da linha de greide, locação de obras de arte, cubação e expedição de notas de serviço de terraplenagem.

Análise

5.9.6 Examinando a documentação trazida em anexo pelos defendentes (fls. 158/453, anexo 10) é possível constatar, inicialmente, que constam das planilhas de estimativas de custos a serem incorridos pela contratada com os serviços de lançamento do greide e projeto simplificado de terraplenagem, conforme apontado pela Equipe de Auditoria.

5.9.7 Verifica-se, ainda, que os projetos preveem que os cálculos dos volumes de terras a serem movimentados e a locação das obras de arte seriam realizados pela contratada na fase de execução das obras.

5.9.8 Constata-se, por outro lado, a procedência das alegações do defendente quanto à existência de notas de serviço de terraplenagem OAC/OAE para os diversos de implantação/restauração de vicinal objeto das licitações fiscalizadas.

5.9.10. Esse conjunto de informações evidencia que os projetos básicos em questão, ainda que não inteiramente desprovido de elementos técnicos relativos à estimativa dos volumes de terraplenagem, não apresentam grau de exatidão suficiente à adequada estimativa dos custos, uma vez que somente na fase de execução é que será lançada a linha de greide e serão calculados, pela contratada, os volumes de terra a serem movimentados.

5.9.11 Quanto à análise da planilha orçamentária produzida pelos defendentes, verifica-se que somente confirma a necessidade de estudos técnicos específicos que subsidiem a avaliação dos volumes de cortes e aterros necessários à regularização do eixo estradal, ou seja, de um projeto de terraplenagem em conformidade com as normas técnicas de engenharia.

5.9.12 A ausência de estudos de lançamento do greide e estimativa adequada do volume de terraplenagem, portanto, constituem deficiências graves na elaboração de projetos básicos de estradas vicinais. Por força do disposto no art. 6º da Lei nº 8.666/1993, o projeto básico deve ser elaborado com precisão suficiente para que a Administração Pública possa estimar os recursos necessários à realização da obra.

5.9.13 Essas lacunas sujeitam a Administração contratante a significativas variações de custos posteriormente à assinatura do contrato, em função de variações na linha de greide, bem como gerando possibilidade de divergências entre os levantamentos da contratada e os quantitativos efetivamente necessários.

5.9.14. Em obras de engenharia dessa natureza, não é raro verificar-se que os boletins de medição mensais divirjam propositadamente dos serviços efetivamente realizados. Pela dificuldade de sua detecção, talvez essa seja a forma mais utilizada por empresas mal intencionadas para ludibriar o poder público, prejudicar a sociedade e auferir ganhos indevidos. A situação é particularmente sensível no caso de movimentos de terra, como a recomposição do revestimento primário, serviço muito comum em rodovias não pavimentadas, uma vez que é muito difícil avaliar a posteriori o volume de material movimentado.

5.9.15. Não se pode, portanto, admitir o procedimento adotado pela SR-01/INCRA de atribuir à contratada a realização dos referidos estudos, uma vez que seus impactos na planilha orçamentária integrante do projeto básico os tornam essenciais para a avaliação do custo global de cada uma dos lotes licitados.

5.9.16. Deve-se concluir, pelo exame acima, pela rejeição das razões de justificativa opostas pelo defendente, restando configurada sua responsabilidade pela violação dos citados dispositivos da Lei de Licitações.

***5.10. Irregularidade:** não apresentar justificativas técnicas para exigência nos editais de Índice de Liquidez Geral > ou = a 1,00, contrariando o disposto nos arts. 3º, 27, 31 e 40, inciso VII, da Lei nº 8.666/1993 (Concorrências INCRA/SR-30 nºs 01 e 03/2008);*

Razões de Justificativa do Sr. Luciano Gregory Brunet

5.10.1 As alegações iniciais do responsável dizem respeito à habilitação da empresa Souza Terraplenagem Ltda. em desconformidade com o subitem 9.1.3.3 do edital da Concorrência nº 03/2008, cujo conteúdo é o mesmo ofertado pela Comissão Especial de Licitação e já exposto no item 5.4 supra.

5.10.2 Quanto à ausência de justificativas para o índice contábil exigido, o gestor alega não haver proibição da Lei de Licitações o estabelecimento de índice de liquidez geral igual ou superior a 1 (um).

5.10.3 Sustenta esse entendimento nas disposições dos subitens 7.1 e 7.2 da IN MARE nº 05/1995 as quais, segundo o defendente, deixariam patente que o referencial para o índice de liquidez geral é a unidade, devendo ser comprovada a situação de liquidez da empresa quando o referido quociente for menor do que 1 (um).

5.10.4 Aduz que ao serem fixados os índices questionados, não houve estabelecimento pela SR-30/INCRA de cláusulas no edital que frustrassem ou restringissem o caráter competitivo dos certame ou ainda que estabelecessem distinção entre as empresas concorrentes.

5.10.5 Traz à colação o Acórdão 2.028/2006 prolatado pela Primeira Câmara deste Tribunal de Contas no qual estaria consagrado o entendimento de que o índice de liquidez geral, bem como os demais índices de solvência, são considerados suficientes quando maiores que a unidade.

Análise

5.10.5 Verifica-se que o responsável incorreu em equívoco ao apresentar os argumentos relativos à habilitação da empresa Souza Terraplenagem Ltda. na Concorrência nº 03/2008, tendo em vista que a imputação de irregularidade sob análise não trata da questão da habilitação irregular da referida empresa.

5.10.6 Quanto às alegações do responsável relativas à ocorrência sob análise constata-se que são, essencialmente, idênticas àquelas expostas e analisadas no subitem 5.3 supra.

5.10.7 Em tais circunstâncias, entendemos aplicável o mesmo juízo de rejeição ali formulado, permanecendo caracterizada a responsabilidade da autoridade superior pelo ato de homologação do certame.

5.11 Irregularidade: *não observar normas ambientais relacionadas à Licença Prévia, considerando que a obra foi licitada sem a licença prevista nos arts. 6º, inciso IX, e 12, inciso VII, da Lei nº 8.666/1993, nos arts. 2º, 3º e 8º da Resolução/CONAMA nº 237/1997 e na Instrução Normativa nº 17/2008 da SEMA/PA (Concorrências nºs 01, 02, 03, 04 e 05/2008 INCRA-SR/30);*

Razões de Justificativa do Sr. Luciano Gregory Brunet e Análise

5.11.1 O teor da defesa trazida pelo responsável é idêntico ao apresentado pelos membros da Comissão Especial de licitação da SR-30/INCRA, o qual já foi objeto de exposição e análise no item 5.6 supra.

5.11.2 Cumpre unicamente registrar que a responsabilidade do defendente, na condição de gestor da unidade regional do INCRA, decorreu da omissão quanto ao adequado planejamento dos certames licitatórios, tendo em consideração suas atribuições de supervisão e controle hierárquico sobre os setores técnicos responsáveis pela fase interna da licitação.

5.12 Irregularidade: *não incluir, nos projetos básicos, os estudos técnicos preliminares referentes ao lançamento do greide e nivelamento do eixo estradal, essenciais para o cálculo dos volumes de terraplenagem para cada um dos lotes licitados, tendo sido tais serviços atribuídos à empresa contratada na fase de execução da obra, contrariando o disposto nos arts. 6º, inciso IX, e 7º, § 4º, da Lei nº 8.666/1993, tendo sido verificada a utilização de uma planilha 'padrão' com custo de construção de 1 Km de estrada vicinal para a estimativa dos volumes para os diferentes lotes licitados e não estudos específicos de acordo com as características de cada trecho licitado;*

Razões de Justificativa do Sr. Luciano Gregory Brunet e Análise

5.12.1 Observa-se que as alegações do responsável relativas à ocorrência sob foco são, essencialmente, idênticas àquelas expostas e analisadas no subitem 5.9 supra, razão pela qual deixamos de sintetizá-las.

5.12.2 Em tais circunstâncias, entendemos aplicável o mesmo juízo de rejeição ali formulado, permanecendo caracterizada a responsabilidade da autoridade superior pelo ato de homologação do certame.

5.13 ***Irregularidade****: homologar licitação de empresa habilitada com afronta clara à cláusula editalícia, infringindo o art. 3º da Lei nº 8.666/1993 (Concorrências INCRA/SR-30 nºs 01 e 03/2008).*

Razões de Justificativa do Sr. Luciano Gregory Brunet

5.13.1 O responsável discorre sobre a natureza jurídica dos atos de homologação e adjudicação do certame licitatório, acentuando que, por se tratar de atos vinculados, devem apresentar coerência e estar embasados em todos os atos praticados anteriormente pela comissão de licitação.

5.13.2 Argumenta que a prática, pela autoridade superior, de referendar os atos praticados no processo licitatório atende aos imperativos de celeridade, economicidade e eficiência. Aduz, nessa linha,

que seria contraproducente e desarrazoado a autoridade superior rever todos os documentos que instruem o processo objetivando localizar possíveis irregularidades.

5.13.3 Sustenta, ainda, a licitude do ato impugnado sob o argumento de que a comissão teria agido corretamente ao adjudicar o objeto a licitante que cumpriu todas as exigências do edital, o qual foi elaborado, inclusive, com a participação da procuradoria jurídica que atua perante aquela superintendência regional.

Análise

5.13.4 Constitui dever-poder da autoridade competente pela homologação e adjudicação verificar a legalidade dos atos praticados na licitação, uma vez que a homologação equivale à aprovação do certame.

5.13.5 Daí a importância de tal procedimento ser precedido de um criterioso exame, pela autoridade competente, dos atos que integraram todo o processo licitatório. É dever da autoridade superior, se verificar a existência de algum vício de ilegalidade, anular esse processo ou determinar seu saneamento, caso cabível.

5.13.6 Por essas razões, não merece acolhimento a linha de defesa trazida pelo gestor no sentido de eximir-se de responsabilidade por ter simplesmente ratificado os atos da comissão de licitação e confiado na análise do edital pela procuradoria jurídica.

5.13.7 Ao homologar os atos praticados no procedimento licitatório, o responsável assumiu a responsabilidade pela legalidade e legitimidade de todo o certame.

5.13.8 A existência de pareceres de servidores ou comissões não pode servir de escusa para a prática de atos irregulares, somente devendo ser aceita excludente dessa natureza quando se verifica que a decisão da autoridade não constituiu ato doloso ou culposo em razão de erros ou omissões de difícil detecção em razão da matéria tratada no parecer.

5.13.9 As habilitações de empresas em desconformidade com o edital, conforme constatado pela Equipe de Auditoria desta Secex, não podem ser consideradas vícios de difícil detecção, uma vez que um mero exame do processo em cotejo com os normativos aplicáveis evidenciaria o descumprimento pelas mesmas das cláusulas do instrumento convocatório.

5.13.10 Ademais, a empresa Via Pará apresentou recurso contra a habilitação da empresa Souza Terraplanagem apresentou documentos com o índice de liquidez geral de 0,60, em clara afronta à regra do edital que estipulava o mínimo de 1 (um) para o referido índice.

5.13.11 Ante tais considerações, manifestamo-nos pelo não acatamento das razões de justificativa do responsável.

5.14 ***Irregularidade:*** *homologar licitação sem observar se todos os atos praticados no processo estão em conformidade com a Lei e o edital, deixando de observar na Concorrência nº 02/2008, Lotes II e VI, a composição societária nos documentos de habilitação das empresas MHC Construtora e Planel-Lorenzoni Construtor, considerando que o exame dos citados documentos comprova que ambas pertencem à sócia Norma Aparecida Abucater Lorenzoni, e, ainda, que a proposta das empresas concorrentes (item planos de trabalho) apresentam textos coincidentes, incluindo incorreções textuais e valores nelas grafados, caracterizando fraude e frustração ao caráter competitivo dos certames, violando o disposto nos artigos 3º, 6º, inciso XVI, e 90 da Lei nº 8.666/1993 (Concorrências nºs 01, 02, 03, 04 e 05/2008 INCRA-SR/30);*

Razões de Justificativa do Sr. Luciano Gregory Brunet e Análise

5.14.1 Observa-se que as alegações do responsável relativas à ocorrência sob foco são, essencialmente, idênticas àquelas expostas e analisadas no subitem 5.1 supra, razão pela qual deixamos de sintetizá-las.

5.14.2 Em tais circunstâncias, entendemos aplicável o mesmo juízo de rejeição ali formulado, permanecendo caracterizada a responsabilidade da autoridade superior pelo ato de homologação do certame.

5.15 ***Irregularidade:*** *homologar licitação sem observar se todos os atos praticados no processo estão em conformidade com a Lei e o edital, tendo em vista que a Comissão de Licitação aceitou e classificou propostas apresentadas com valores superiores aos custos estimados em projeto básico e*

concedeu posterior abertura, somente à primeira colocada, oportunidade de oferta de redução do valor da proposta para o valor do projeto básico, confrontando o disposto o disposto no art. 48, §§ 1º e 3º, da Lei nº 8.666/1993 (Concorrências nºs 01, 02, 04 e 05/2008 INCRA-SR/30);

Razões de Justificativa do Sr. Luciano Gregory Brunet e Análise

5.15.1 Observa-se que as alegações do responsável relativas à ocorrência sob foco são, essencialmente, idênticas àquelas expostas e analisadas no subitem 5.8 supra, razão pela qual deixamos de sintetizá-las.

5.15.2 Em tais circunstâncias, entendemos aplicável o mesmo juízo de rejeição ali formulado, permanecendo caracterizada a responsabilidade da autoridade superior pelo ato de homologação do certame.

5.16 ***Irregularidade:*** *proceder à homologação de certame cujo projeto básico abstém-se do detalhamento dos custos unitários, não expressando os itens que integram a sua composição, existindo somente a planilha sintética com os custos dos serviços, em desacordo com os arts. 6º, inciso IX, 7º, §§ 2º e 4º, e 40, § 2º, inciso II, da Lei nº 8.666/1993 (Concorrências nºs 01, 02, 03 04 e 05/2008 - INCRA-SR/30);*

Razões de Justificativa do Sr. Luciano Gregory Brunet e Análise

5.16.1 Observa-se que as alegações do responsável relativas à ocorrência sob foco são, essencialmente, idênticas àquelas expostas e analisadas no subitem 5.5 supra, razão pela qual deixamos de sintetizá-las.

5.16.2 Em tais circunstâncias, entendemos aplicável o mesmo juízo de rejeição ali formulado, permanecendo caracterizada a responsabilidade da autoridade superior pelo ato de homologação do certame.

VI - Manifestação da Sra. Norma Aparecida Abucater Lorenzoni (Anexo 6)

6.1 Cumpre esclarecer, de início, que a manifestação da Sra. Norma Aparecida Abucater Lorenzoni, subscrita por advogado regularmente constituído (fl. 6, anexo 6), não especifica qual pessoa jurídica interessada que estaria sendo por ela representada.

6.2 Nada obstante, tendo em consideração o teor das alegações ofertadas e informação obtida em consulta à base CNPJ da Receita Federal do Brasil (fls. 224/225, v.1), é possível concluir que a manifestante representa a Construtora Lorenzoni Ltda. (CNPJ: 02.600.407/0001-85).

6.3 A signatária aduz que a empresa participou da Concorrência nº 02/2008 de forma idônea, não tendo praticado qualquer fraude, mas antes cumprido as exigências do edital.

6.4 Destaca que o edital recebeu a devida publicidade no sistema 'Comprasnet', não havendo no instrumento convocatório qualquer proibição à participação de duas empresas com quadro societário comum.

6.5 Rechaça a imputação de fraude observando que foi franqueada a oportunidade a qualquer empresa de apresentar proposta, tendo em vista a já mencionada publicação do edital do certame.

6.6 Afirma não ter havido restrição ao caráter competitivo da licitação, tendo em vista que não se poderia atribuir às empresas Construtora Lorenzoni e M. H. C. a responsabilidade pela ausência de interesse de outras empresas em apresentar propostas para os lotes objeto da concorrência. Aduz, ainda, que não se caracterizou prejuízo ao Erário, uma vez que os preços cotados pelas referidas empresas seriam 'acessíveis'.

6.7 Destaca que sua participação na Construtora M. H. C. não inclui poderes de gestão, limitando-se à condição de sócia cotista, informando que a função administrativa é exercida pela Sra. Teresa Raquel Soares Lorenzoni. Ressalta, ainda, que houve modificação na composição societária da empresa, tendo sido transferidas suas cotas para outro sócio.

6.8 Reitera a alegação de que não restou configurada fraude, ressaltando que as empresas encontravam-se regularmente cadastradas no SICAF e que passaram pelo exame da comissão de licitação da SR-30/INCRA.

6.9 A autora da peça defende o entendimento de que não se encontra na Constituição da República e nem na Lei de Licitações qualquer vedação à participação em procedimento licitatório de empresas

controladas pelo mesmo sócio. Por essa razão, prossegue, não haveria possibilidade de ser imputada às empresas qualquer conduta ilícita.

6.10 Com fundamento nesses argumentos, pleiteia a improcedência da imputação de conluio e fraude, requerendo que a concorrência e o contrato dela decorrente sejam considerados legais e legítimos, afastando-se a cogitação de sua paralisação ou declaração de nulidade.

Análise

6.11 Previamente à análise das arguições da Sra. Norma Aparecida Abucater Lorenzoni, julgamos oportuno frisar que a imputação da ocorrência de conluio entre as empresas Construtora Lorenzoni Ltda. e M. H. C. Ltda. está fundada em elementos indiciários documentais constantes do autos do processo licitatório Concorrência INCRA/SR(30) nº 02/2008.

6.12 A jurisprudência deste Tribunal de Contas é firme no sentido de que indícios vários e convergentes equivalem a prova, conforme exposto pelo Exmo. Ministro Ubiratan Aguiar no voto condutor do Acórdão 57/2003-TCU-Plenário, a seguir transcrito:

'(...)

Uma outra relevante questão a ser enfrentada diz respeito a um possível conluio entre as empresas, o que representaria uma fraude à licitação, podendo levar à declaração de inidoneidade das empresas envolvidas, nos termos do art. 46 da Lei nº 8.443/1992. O ACE responsável pela inspeção e pela análise das razões de justificativa apresentadas registra que existem fortes indícios de fraude à licitação, 'porém seriam necessárias provas inquestionáveis para comprovar fraude à licitação e como consequência ser declarada a inidoneidade dos licitantes [...]'. Entendo que prova inequívoca de conluio entre licitantes é algo extremamente difícil de ser obtido, uma vez que, quando 'acertos' desse tipo ocorrem, não se faz, por óbvio, qualquer tipo de registro escrito. Uma outra forma de comprovação seria a escuta telefônica, procedimento que não é utilizado nas atividades deste Tribunal. Assim, possivelmente, se o Tribunal só fosse declarar a inidoneidade de empresas a partir de 'provas inquestionáveis', como defende o Analista, o art. 46 se tornaria praticamente 'letra morta'. O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE nº 68.006-MG, manifestou o entendimento de que 'indícios vários e coincidentes são prova'. Tal entendimento vem sendo utilizado pelo Tribunal em diversas situações, como nos Acórdãos-Plenário 113/1995, 220/1999 e 331/2002. Há que verificar, portanto, no caso concreto, quais são os indícios e se eles são suficientes para constituir prova do que se alega'. (grifei).

6.13 Exposta, assim, a fundamentação fática e jurídica da imputação sob escrutínio, cumpre examinar os argumentos ofertados pela Sra. Norma Aparecida Abucater Lorenzoni.

6.14 A representante da empresa tenta descaracterizar a ofensa à competitividade do certame alegando que foram observadas as prescrições normativas referentes à publicidade das licitações. Aduz, ainda, que a ausência de competitividade por falta de interesse de outras empresas na contratação não pode ser imputada àquelas que se credenciaram no procedimento.

6.15 Essa linha de argumentação não merece acatamento, tendo em consideração que a imputação de fraude não está sustentada em violação ao princípio da publicidade, mas antes na configuração de claros indícios de conluio entre as duas empresas participantes visando simular competição em licitação pública.

6.16 A presença ou não de outras empresas no certame não é relevante para fins de configuração do prejuízo à competitividade e lisura do certame, tendo em consideração que é dever de todos licitantes pautar-se com lealdade e boa-fé, abstendo-se de procedimentos que possam trazer prejuízo ao alcance dos objetivos da licitação. Portanto, ainda que não tenha havido participação de terceiros na concorrência, a simples conduta das empresas de simular competição já representa violação às diretrizes da máxima competitividade e da probidade.

6.17 Igual juízo deve ser formulado relativamente à arguição de que sua participação na composição societária da empresa M. H. C. Ltda., não incluiria poderes de gestão. Tal circunstância não tem o condão de descaracterizar a violação aos princípios da moralidade e competitividade consistente no controle societário simultâneo das duas empresas licitantes na concorrência sob exame. Ora, independentemente da distribuição dos poderes de administração, as empresas pertencentes à mesma

sócia não podem ser consideradas concorrentes em licitação, apresentando-se, de fato, como se fossem uma única empresa.

6.18 Essa linha de entendimento foi adotada por este Tribunal no Acórdão 2.502/2010 - Plenário ao enfrentar situação análoga, conforme se depreende dos excertos a seguir reproduzidos:

***Ementa**: Representação. Recursos do FNDE. Aquisição de micro-ônibus para transporte escolar. Empresas concorrentes com mesmos sócios. Fraude em licitação. Ausência de competição. Violação aos princípios da moralidade, da igualdade, da impessoalidade e probidade administrativa. Multa. Declaração de inidoneidade às empresas e de inabilitação aos responsáveis*

Trecho do voto condutor:

'(...)

3. O Convite nº 008/2002, promovido pelo Município de São Bento do Trairi/RN, visava à aquisição, com recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, de um micro-ônibus, com capacidade de transporte de nove até vinte passageiros, para uso exclusivo dos alunos matriculados no ensino fundamental residentes prioritariamente na zona rural, de modo a garantir o acesso à escola e a respectiva permanência na unidade escolar.

4. A irregularidade consiste na simulação de licitação, haja vista que as empresas que participaram do certame - [empresa 1], [empresa 2] e [empresa 3] - não possuem quadros societários distintos o suficiente para assegurar a efetiva competitividade do certame. [...]

5. [...] em todas as três empresas convidadas a participar do torneio licitatório há sócios em comum, os quais são irmãos, conforme indicam as peças de fls. 142/146. ***Esse quadro fático compromete a competitividade do certame, porquanto não estimula a real disputa entre as participantes tampouco assegura o sigilo das propostas então ofertadas.***

6. Quando ocorre a coincidência de sócios entre empresas licitantes, o que se observa é a prevalência do interesse do grupo societário como um todo em detrimento dos interesses isolados de cada participante, de tal forma que não há mais efetiva disputa entre essas empresas.*[...]'. (grifos nossos).*

6.19 Deve ser rejeitada, também, a afirmação da manifestante de que não haveria vedação constitucional, legal ou editalícia à participação simultânea de empresas com sócios comuns em licitações públicas.

6.20 A configuração do caráter antijurídico da conduta das empresas mostra-se patente na violação dos princípios regentes da Administração Pública em geral, moralidade, probidade, bem com do princípio da competitividade que preside as licitações. Não bastasse a configuração do ilícito na seara administrativa, o art 90 da Lei nº 8.666/1993 tipifica como crime a conduta de frustrar ou fraudar, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, o caráter competitivo do procedimento licitatório, com o intuito de obter, para si ou para outrem, vantagem decorrente da adjudicação do objeto da licitação.

6.21 Considerando, por fim, o argumento de inexistência de prejuízo, deve ser evidenciado que a causação ou não de lesão aos cofres públicos é irrelevante para fins de configuração da prática de conluio para fraudar procedimento licitatório e a consequente responsabilização de seus autores. Não é outra a conclusão que se extrai dos excertos dos **Acórdãos 1.262/2007 e 1.364/2007, ambos do P*lenário*** *abaixo colacionados:*

Acórdão 1.262/2007 - Plenário

'(...)

27. Mas é da competência do TCU indicar a existência de fraude à licitação, nos termos do art. 46 da Lei nº 8.443/1992. Para tanto, é prescindível a existência de sobrepreço. É possível a aplicação da penalidade até mesmo ao licitante que falsificou documento, por exemplo (Acórdão 2.076/2004-Plenário). Não tem razão, portanto, a empresa [...] ao afirmar que a inexistência de sobrepreço é evidência de que não houve conluio. ***Para a existência da fraude, basta a comprovação da ausência da competição, por meio de artifícios escusos.***

28. Cabe ao Tribunal, portanto, aplicar a penalidade prevista no art. 46 da Lei nº 8.443/1992, declarando a inidoneidade das empresas[...]. para participar de licitação na Administração Pública Federal, para a qual proponho um prazo de dois anos.

(...)'. (grifo nosso)

Acórdão 1.364/2007 - Plenário

'(...)

21. Não está sendo imputado débito às empresas [...], não podendo, portanto, ser-lhes aplicada a multa prevista no art. 57 da Lei da Lei nº 8.443/1992. Por sua vez, a multa prevista no art. 58 da Lei Orgânica é dirigida ao gestor de recursos públicos, não havendo fundamento para que seja aplicada ao particular, pessoa física ou jurídica.

22. Por outro lado, essas empresas participaram da fraude ao processo licitatório, mediante a apresentação de supostas propostas que, por serem todas de idêntico teor, não podem ser tidas como legitimas e, portanto, aptas a provocar a concorrência entre as licitantes e, com isso, possibilitar o alcance de um dos objetivos primordiais da licitação, qual seja, que a Administração obtenha a melhor proposta. Assim, devem ser declaradas inidôneas para participarem, pelo prazo de cinco anos, de licitação no âmbito da Administração Pública Federal.

23. No caso do ex-Prefeito e dos membros da Comissão de licitação, considero grave a infração por eles cometida, razão por que entendo que se deva declará-los inabilitados para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na Administração Pública'.

6.22 Merece destaque, finalmente, que todos os sócios-administradores das empresas Construtora Lorenzoni e M. H. C. Construtora possuem o mesmo sobrenome (conforme documentos às fls. 224/227, v.1), indicando relação de parentesco entre os membros das duas sociedades. Tal fato constitui mais um forte indício de que as duas empresas atuaram como uma única sociedade na licitação em referência.

6.23 É licito concluir, com suporte na análise acima expendida, que a manifestação da Sra. Norma Abucater Lorenzoni não se mostra apta a alterar o juízo de que as empresas Construtora Lorenzoni Ltda. e M. H. C. Ltda. atuaram em conluio para simular a participação competitiva de ambas na Concorrência nº 02/2008, Lotes II e VI, promovida pela SR-30/INCRA.

VII - CONCLUSÕES

7.1 À vista das análises efetuadas nos itens IV e V supra, conclui-se que as razões de justificativa apresentadas pelos agentes públicos abaixo discriminados não devem ser acatadas, restando caracterizada sua responsabilidade pelas irregularidades a seguir relacionadas:

7.1.1 ***Irregularidade****: conduzir certame licitatório sem observar a ausência no projeto básico do detalhamento dos custos unitários, expressando os itens que integram a sua composição, existindo somente a planilha sintética com os custos dos serviços, infringindo os arts. 6º, inciso IX, 7º, §§ 2º e 4º, e 40, § 2º, inciso II, da Lei nº 8.666/1993 (Concorrência nº 05/2008 - INCRA-SR/30 e Concorrência nº 04/2008 - INCRA-SR/01);*

Responsáveis: *José Ronaldo da Silva Meirelles, Benedito Sérgio Ferreira, Edu Nonato da Silva Filho, Darlindo Alves de Almeida Júnior, Evangelista Rodrigues Carneiro, James Alan Marques de Carvalho, José Olinto de Vasconcelos Valente, Márcio Piero Elly, Paulo Eduardo Botelho Martins e Rodrigo de Melo Lameiras*

7.1.2 ***Irregularidade****: não observar normas ambientais relacionadas à Licença Prévia, considerando que a obra foi licitada sem a licença prevista nos arts. 6º, inciso IX, e 12, inciso VII, da Lei nº 8.666/1993, nos arts. 2º, 3º e 8º da Resolução/CONAMA nº 237/1997 e na Instrução Normativa nº 17/2008 da SEMA/PA (Concorrências nºs 01, 02, 03, 04 e 05/2008 INCRA-SR/30);*

Responsáveis: *José Ronaldo da Silva Meirelles, Benedito Sérgio Ferreira, Darlindo Alves de Almeida Júnior, Evangelista Rodrigues Carneiro, James Alan Marques de Carvalho, José Olinto de Vasconcelos Valente, Paulo Eduardo Botelho Martins e Luciano Gregory Brunet*

7.1.3 ***Irregularidade****: conduzir o certame cujo edital não apresentava critérios de aceitabilidade de preço global das propostas (preço máximo), em dissonância com o art. 40, inciso X, da Lei nº 8.666/1993 (Concorrências nºs 01, 02, 03, 04 e 05/2008 INCRA-SR/30 e Concorrência nº 04/2008 INCRA-SR/01);*

Responsáveis: *José Ronaldo da Silva Meirelles, Benedito Sérgio Ferreira, Darlindo Alves de Almeida Júnior, Edu Nonato da Silva Filho, Evangelista Rodrigues Carneiro, James Alan Marques de Carvalho e Paulo Eduardo Botelho Martins*

7.1.4 ***Irregularidade****: aceitar e classificar propostas apresentadas com valores superiores aos custos estimados em projeto básico e posterior abertura, somente à primeira colocada, de oportunidade de oferta de redução do valor da proposta para o valor do projeto básico, contrariando o art. 48, §§ 1º e 3º, da Lei nº 8.666/1993 (Concorrências nºs 01, 02, 04 e 05/2008 INCRA-SR/30 e Concorrência nº 04/2008 INCRA-SR/01);;*

Responsáveis*: Darlindo Alves de Almeida Júnior, Evangelista Rodrigues Carneiro, James Alan Marques de Carvalho, Paulo Eduardo Botelho Martins e Rodrigo de Melo Lameiras*

7.1.5 ***Irregularidade****: não observar a ausência, nos projetos básicos, dos estudos técnicos preliminares referentes ao lançamento do greide e nivelamento do eixo estradal, essenciais para o cálculo dos volumes de terraplenagem para cada um dos lotes licitados, tendo sido tais serviços atribuídos à empresa contratada na fase de execução da obra, contrariando o disposto nos arts. 6º, inciso IX, e 7º, § 4º, da Lei nº 8.666/1993 (Concorrências nºs 01, 02, 03, 04 e 05/2008 INCRA-SR/30 e Concorrência nº 04/2008 INCRA-SR/01);*

Responsáveis*: Darlindo Alves de Almeida Júnior, Evangelista Rodrigues Carneiro, James Alan Marques de Carvalho e Paulo Eduardo Botelho Martins*

7.1.6 ***Irregularidade****: deixar de observar na Concorrência nº 02/2008, Lotes II e VI, a composição societária nos documentos de habilitação das empresas MHC Construtora e Planel-Lorenzoni Construtora, considerando que o exame dos citados documentos comprova que ambas pertencem à sócia Norma Aparecida Abucater Lorenzoni, e, ainda, que as propostas das empresas concorrentes (item planos de trabalho) apresentam textos coincidentes, incluindo incorreções textuais e valores nelas grafados, caracterizando fraude e frustração ao caráter competitivo dos certames, violando o disposto nos artigos 3º, 6º, inciso XVI, e 90 da Lei nº 8.666/1993;*

7.1.7 ***Irregularidade****: exigir, sem justificativa técnica no processo, em edital de licitação a apresentação pelas licitantes de índices de liquidez (Geral, Seca e Solvência Geral) iguais ou superiores a 1,00, contrariando o disposto nos arts. 3º, 27, 28, 29, 30, 31, 40, inciso VII, 44, 45, 46,* ***caput****, § 2º, inciso I, § 3º e art. 48, da Lei nº 8.666/1993 (Concorrências INCRA/SR-30 nºs 01 e 03/2008);*

7.1.8 ***Irregularidade****: habilitar empresa em certame com afronta clara à cláusula editalícia, considerando que o Edital previa, na cláusula 9.1.3.3, a desclassificação sumária no certame das empresas que apresentassem seus demonstrativos contábeis com Índice de Liquidez Geral<1,00, sendo que a empresa Souza Terraplanagem apresentou documentos com o índice de 0,60 e foi habilitada, não obstante a apresentação de impugnação pela empresa Via Pará, contrariando o disposto no art. 3º da Lei nº 8.666/1993 (Concorrências INCRA/SR-30 nºs 01 e 03/2008);*

Responsáveis*: Luciana Ferreira Oliveira, Márcio Piero Elly, Paulo Eduardo Botelho Martins e Rodrigo de Melo Lameiras*

7.1.9 ***Irregularidade****: aprovar projetos básicos de obras e autorizar o início de certames licitatórios sem a obtenção de Licença Prévia para as respectivas obras, conforme previsto no nos arts. 6º, inciso IX, e 12, inciso VII, da Lei nº 8.666/1993, nos arts. 2º, 3º e 8º da Resolução/CONAMA nº 237/1997 e na Instrução Normativa nº 17/2008 da SEMA/PA, uma vez que foram solicitados os licenciamentos ambientais após a publicação dos editais (Concorrência nº 04/2008 - INCRA-SR/01);*

7.1.10 ***Irregularidade****: aprovar projetos básicos de obras e autorizar o início de certames licitatórios sem os estudos técnicos preliminares referentes ao lançamento do greide e nivelamento do eixo estradal, essenciais para o cálculo dos volumes de terraplenagem para cada um dos lotes licitados, e sem a inclusão dos custos referentes aos serviços de realização de estudos ambientais e obtenção das licenças de instalação do empreendimento, tendo sido tais serviços atribuídos à empresa contratada na fase de execução da obra, contrariando o disposto nos arts. 6º, inciso IX, e 7º, § 4º, da Lei nº 8.666/1993 (Concorrência nº 04/2008 - INCRA-SR/01);*

7.1.11 ***Irregularidade****: homologar licitação sem observar se todos os atos praticados no processo estão em conformidade com a Lei e o edital, tendo em vista que a Comissão de Licitação aceitou e*

classificou propostas apresentadas com valores superiores aos custos estimados em projeto básico e concedeu posterior abertura somente à primeira colocada, oportunidade de oferta de redução do valor da proposta para o valor do projeto básico, confrontando o disposto no art. 48, §§ 1º e 3º, da Lei nº 8.666/1993 (Concorrência nº 04/2008 - INCRA-SR/01);

7.1.12 ***Irregularidade****: proceder à aprovação de projeto básico no qual não foram detalhados os custos unitários expressando os itens que integram a sua composição, existindo somente a planilha sintética com os custos dos serviços, infringindo os arts. 6º, inciso IX, 7º, §§2º e 4º, e 40, § 2º, inciso II, da Lei nº 8.666/1993 (Concorrência nº 04/2008 - INCRA-SR/01);*

7.1.13 ***Irregularidade****: proceder à homologação de procedimento licitatório sem observar se todos os atos praticados no processo estão em conformidade com a Lei e o edital, contrariando o disposto nos arts. 44 e 48 da Lei nº 8.666/1993 (Concorrência nº 04/2008 - INCRA-SR/01);*

Responsável*: Elielson Pereira da Silva*

7.1.14 ***Irregularidade****: deixar de apresentar no projeto básico o detalhamento dos custos unitários, expressando os itens que integram a sua composição, existindo somente a planilha sintética com os custos dos serviços, infringindo os arts. 6º, inciso IX, 7º, §§2º e 4º, e 40, § 2º, inciso II, da Lei nº 8.666/1993 (Concorrência nº 04/2008 - INCRA-SR/01);*

7.1.15 ***Irregularidade****: deixar de incluir na planilha de custos integrante dos projetos básicos os custos referentes aos serviços de levantamento do greide e lançamento do eixo estradal, previstos como encargos da contratada no referido projeto, bem como não prever os custos referentes aos serviços de realização de estudos ambientais e obtenção das licenças de instalação do empreendimento, apesar de tais serviços também terem sido previstos como encargos da contratada nos termos de contrato, contrariando o disposto nos arts. 6º, inciso IX, e 7º, § 4º, da Lei nº 8.666/1993 (Concorrência nº 04/2008 - INCRA-SR/01);*

7.1.16 ***Irregularidade****: deixar de incluir nos projetos básicos os estudos técnicos preliminares referentes ao lançamento do greide e nivelamento do eixo estradal, essenciais para o cálculo dos volumes de terraplenagem para cada um dos lotes licitados, tendo sido tais serviços atribuídos à empresa contratada na fase de execução da obra, contrariando o disposto nos arts. 6º, inciso IX, e 7º, § 4º, da Lei nº 8.666/1993 (Concorrência nº 04/2008 - INCRA - SR/01);*

Responsável*: José Olinto de Vasconcelos Valente*

7.1.17 ***Irregularidade****: não apresentar justificativas técnicas para exigência nos editais de Índice de Liquidez Geral > ou = a 1,00, contrariando o disposto nos arts. 3º, 27, 31 e 40, inciso VII, da Lei nº 8.666/1993 (Concorrências INCRA/SR-30 nºs 01 e 03/2008);*

7.1.18 ***Irregularidade****: não incluir, nos projetos básicos, os estudos técnicos preliminares referentes ao lançamento do greide e nivelamento do eixo estradal, essenciais para o cálculo dos volumes de terraplenagem para cada um dos lotes licitados, tendo sido tais serviços atribuídos à empresa contratada na fase de execução da obra, contrariando o disposto nos arts. 6º, inciso IX, e 7º, § 4º, da Lei nº 8.666/1993, tendo sido verificada a utilização de uma planilha 'padrão' com custo de construção de 1 Km de estrada vicinal para a estimativa dos volumes para os diferentes lotes licitados e não estudos específicos de acordo com as características de cada trecho licitado;*

7.1.19 ***Irregularidade****: homologar licitação de empresa habilitada com afronta clara à cláusula editalícia, infringindo o art. 3º da Lei nº 8.666/1993 (Concorrências INCRA/SR-30 nºs 01 e 03/2008);*

7.1.20 ***Irregularidade****: homologar licitação sem observar se todos os atos praticados no processo estão em conformidade com a Lei e o edital, deixando de observar na Concorrência nº 02/2008, Lotes II e VI, a composição societária nos documentos de habilitação das empresas MHC Construtora e Planel-Lorenzoni Construtora, considerando que o exame dos citados documentos comprova que ambas pertencem à sócia Norma Aparecida Abucater Lorenzoni, e, ainda, que a proposta das empresas concorrentes (item planos de trabalho) apresentam textos coincidentes, incluindo incorreções textuais e valores nelas grafados, caracterizando fraude e frustração ao caráter competitivo dos certames, violando o disposto nos artigos 3º, 6º, inciso XVI, e 90 da Lei nº 8.666/1993 (Concorrências nºs 01, 02, 03, 04 e 05/2008 INCRA-SR/30);*

7.1.21 ***Irregularidade****: homologar licitação sem observar se todos os atos praticados no processo estão em conformidade com a Lei e o edital, tendo em vista que a Comissão de Licitação aceitou e classificou propostas apresentadas com valores superiores aos custos estimados em projeto básico e concedeu posterior abertura, somente à primeira colocada, oportunidade de oferta de redução do valor da proposta para o valor do projeto básico, confrontando o disposto o disposto no art. 48, §§ 1º e 3º, da Lei nº 8.666/1993 (Concorrências nºs 01, 02, 04 e 05/2008 INCRA-SR/30);*

7.1.22 ***Irregularidade****: proceder à homologação de certame cujo projeto básico abstém-se do detalhamento dos custos unitários, não expressando os itens que integram a sua composição, existindo somente a planilha sintética com os custos dos serviços, em desacordo com os arts. 6º, inciso IX, 7º, §§ 2º e 4º, e 40, § 2º, inciso II, da Lei nº 8.666/1993 (Concorrências nºs 01, 02, 03 04 e 05/2008 - INCRA-SR/30);*

Responsável*: Luciano Gregory Brunet*

7.1.23 ***Irregularidade****: proceder à emissão de ordens de serviço para início das obras objeto dos Contratos nºs 01/2009, 02/2009 e 09/2009 INCRA-SR-01 sem a comprovação da obtenção pela contratada de Licença de Instalação do empreendimento, contrariando o disposto na Lei nº 8.666/1993, art. 6º, inciso IX, art. 12, na Resolução nº 237/1997 do Conama, artigos 2º, 3º e 8º;*

Responsável*: Rodson Sousa*

7.2 As violações aos princípios regentes da Administração Pública e às disposições da Lei de Licitações sujeitam os responsáveis à aplicação da sanção pecuniária prevista no art. 58, inciso II, da Lei nº 8.443/1992, tendo em vista a configuração de sua responsabilidade subjetiva.

7.3 Quanto aos indícios de fraude e frustração do caráter competitivo na Concorrência nº 02/2008, Lotes II e VI, violando o disposto nos arts. 3º e 6º, inciso XVI e art. 90 da Lei nº 8.666/1993, verifica-se que as razões de justificativa dos agentes públicos ouvidos e a manifestação da Sra. Norma Abucater Lorenzoni não lograram descaracterizar a gravíssima irregularidade.

7.4 Em tais circunstâncias, cabível cogitar, além da penalização dos agentes públicos, da aplicação às empresas MHC Construtora Ltda. e Planel – Lorenzoni Construtora Ltda. da sanção de inidoneidade para participar de licitações na Administração Pública Federal por até cinco anos, conforme previsto no art. 46 da Lei nº 8.443/1992.

7.5 Proposta nesse sentido, todavia, depende da prévia abertura de contraditório para que os representantes legais das referidas pessoas jurídicas apresentam razões de justificativa para a referida imputação, conforme proposto no relatório de auditoria.

7.6 Importa registrar, finalmente, que o descumprimento da determinação relativa à apresentação das autorizações ambientais e licenças de instalação pela Superintendência do INCRA em Belém daria azo à formulação de proposição de suspensão dos contratos respectivos ou de determinação para que fosse declarada sua nulidade.

7.7 Considerando, todavia, o tempo decorrido desde a emissão do comando, as referidas medidas mostram-se prejudicadas por circunstâncias fáticas. Os contratos sob exame previam prazo de vigência de 270 (duzentos e setenta) dias a contar da publicação dos respectivos extratos no Diário Oficial da União, a qual ocorreu em 4/2/2009 (fls. 165, anexo 1).

7.7 Os documentos contidos nos autos evidenciam que, salvo a possibilidade de aditivação, os contratos em referência já se extinguiram, consequentemente, as obras rodoviárias neles previstas já se encontram executadas.

7.8 Nada obstante, os descumprimentos das normas ambientais e do comando deste TCU ensejam a aplicação de penalidade pecuniária ao titular da SR-01/INCRA, a qual será proposta ao final deste parecer.

VIII - PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

8.1 Ante as conclusões expostas no item precedente, submetemos o presente à superior consideração propondo a realização de audiência, nos termos dos artigos 10, § 1º, e 12, inciso III, da Lei nº 8.443/1992, c/c os arts. 201, § 3º e 202, inciso III, do Regimento Interno/TCU, das empresas M. H. C. Construtora Ltda. e Construtora Lorenzoni Comércio, Planejamento e Representações Ltda., na pessoa de seus representantes legais, para que apresentem, no prazo de 15 (quinze) dias, na condição de

empresas licitantes na Concorrência nº 02/2008, Lotes II e VI, INCRA-SR/30, razões de justificativa para as seguintes evidências de conluio entre licitantes para fraudar o referido certame:

a) participar da referida licitação simultaneamente, considerando que ambas apresentavam em seus contratos sociais, na data da sessão de habilitação e julgamento das propostas, a mesma sócia proprietária, Sra. Norma Aparecida Abucater Lorenzoni e;

*b) apresentar documentação de proposta no referido certame com coincidência de texto com aquela apresentada pela citada empresa concorrente (planos de trabalho), incluindo incorreções textuais e valores nelas grafados, caracterizando fraude e frustração ao caráter competitivo dos certames, violando o disposto nos artigos 3º, 6º, inciso XVI, e 90 da Lei nº 8.666/1993 e art. 37, **caput** e inciso XXI, da Constituição Federal de 1998.*

8.2 Alternativamente, caso entenda-se não ser cabível a medida preliminar acima proposta, propomos o julgamento de mérito do feito nos seguintes termos:

I) sejam rejeitadas as razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis para as irregularidades relacionadas no item 7 desta instrução;

II) seja aplicada, individualmente, aos responsáveis abaixo arrolados a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei nº 8.443/1992, c/c o art. 268, inciso II, do RITCU, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente Acórdão até a data do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor:

II.1 Srs. José Ronaldo da Silva Meirelles (CPF: 038.994.462-91), Benedito Sérgio Ferreira (CPF: 033.037.052-91), Edu Nonato da Silva Filho (432.783.887-04), membros da Comissão Permanente de Licitação INCRA/SR-01/PA, e José Olinto de Vasconcelos Valente (CPF: 032.660.602-53);

II.2 Srs. Darlindo Alves de Almeida Júnior (CPF: 046.480.482-53), Evangelista Rodrigues Carneiro (CPF: 238.610.881-34), James Alan Marques de Carvalho (CPF: 785.643.953-04), Márcio Piero Elly (CPF: 881.011.341-15), Paulo Eduardo Botelho Martins (CPF: 272.321.236-04), Rodrigo de Melo Lameiras (CPF: 041.517.614/03), Luciana Ferreira Oliveira (CPF: 479.846.602-63), Márcio Piero Elly (CPF: 881.011.341-15) e Rodrigo de Melo Lameiras (CPF: 041.517.614-03), membros da Comissão Permanente de Licitação INCRA/SR-30/PA; e

II.3 Srs. Elielson Pereira da Silva (CPF: 615.362.102-34), Superintendente da INCRA/SR-01/PA, e Rodson Sousa (CPF: 025.299.983-53), Superintendente substituto do INCRA/SR-01/PA e

II.4 Sr. Luciano Gregory Brunet (CPF: 349.411.340-87), Superintendente do INCRA/SR-30/PA

III) seja autorizado, desde logo, o desconto em folha de pagamento das dívidas dos responsáveis mencionados no subitem anterior, nos termos dos arts. 28, inciso I, da Lei nº 8.443/1992 e 46 da Lei nº 8.112/1990;

IV) seja autorizada, desde logo, a cobrança judicial das dívidas nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443/1992, em caso de impossibilidade da adoção da medida constante do item anterior;

V) seja formulado alerta às superintendências estaduais do INCRA em Belém/PA (SR-01) e em Santarém (SR-30) quanto às seguintes não-conformidades verificadas na gestão de recursos públicos federais, cuja reincidência injustificada poderá dar ensejo à imposição de sanções aos responsáveis em futuras ações de controle a serem empreendidas por esta Corte:

1) ausência de fixação de critérios de aceitabilidade de preços global (preço máximo) nos editais de licitação de obras, em desacordo com o art. 40, X, da Lei nº 8.666/1993 (INCRA/SR-30/PA e INCRA/SR-01/PA);

2) ausência de planilhas com a composição analítica dos serviços, incluindo discriminação de materiais, equipamentos e a mão de obra necessária para cada serviço, descumprindo o previsto no art. 7º, § 2º, da Lei nº 8.666/1993 (INCRA/SR-30/PA e INCRA/SR-01/PA);

3) inobservância das normas ambientais relacionadas à Licença Prévia, Autorização e Licença de Instalação de obras, contrariando os arts. 6º, inciso IX, e 12, inciso VII, da Lei nº 8.666/1993, nos arts. 2º, 3º e 8º da Resolução/CONAMA nº 237/1997 e na Instrução Normativa nº 17/2008 da SEMA/PA (INCRA/SR-30/PA e INCRA/SR-01/PA) ;

4) deficiência nos projetos básicos de estradas vicinais caracterizada pela ausência dos estudos técnicos preliminares referentes ao lançamento do greide e nivelamento do eixo estradal, essenciais para o cálculo dos volumes de terraplenagem para cada um dos lotes licitados, contrariando o disposto nos arts. 6º, inciso IX, e 7º, § 4º, da Lei nº 8.666/1993(INCRA/SR-30/PA e INCRA/SR-01/PA);

5) impropriedades na formalização dos procedimentos licitatórios caracterizadas pela ausência de juntada aos autos respectivos dos seguintes documentos: i) extratos de publicação dos editais de licitação no Diário Oficial da União e jornal de grande circulação; ii) Anotações de Responsabilidade Técnica relativas às obras contratadas; e iii) licenças prévia e de instalação ou autorizações ambientais equivalentes referentes a todas as obras objeto de licitação e contratação(INCRA/SR-30/PA e INCRA/SR-01/PA);

6) ausência de critério objetivo e de observância do edital consistente na aceitação e classificação de propostas apresentadas com valores superiores aos custos estimados em projeto básico e posterior abertura, somente à primeira colocada, de oportunidade de oferta de redução do valor da proposta para o valor do projeto básico, contrariando o art. 48, §§ 1º e 3º, da Lei nº8.666/1993 (INCRA/SR-30/PA e INCRA/SR-01/PA);

7) ausência de justificativas técnicas para exigência nos editais de índices de liquidez, contrariando o disposto nos arts. 3º, 27, 31 e 40, inciso VII, da Lei nº 8.666/1993 (INCRA/SR-30/PA); e

8) inobservância do princípio da vinculação ao edital caracterizado pela habilitação de licitante com afronta clara à cláusula editalícia, contrariando o disposto no art. 3º da Lei nº 8.666/1993(INCRA/SR-30/PA); e

9) omissão quanto à exclusão do certame licitatório de empresas pertencentes ao mesmo sócio e que apresentaram propostas com evidências de quebra de sigilo e simulação, caracterizando fraude e frustração ao caráter competitivo dos certames, violando o disposto nos artigos 3º, 6º, inciso XVI, e 90 da Lei nº 8.666/1993 (INCRA/SR-30/PA); e

VI) seja determinado o apensamento dos autos à prestação de contas do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária relativa ao exercício de 2008 para exame em conjunto e confronto".

3. O Diretor e o Secretário manifestaram-se de acordo com a proposta preliminar do Auditor.

4. Promovidas as audiências, as empresas Construtora Lorenzoni Comércio, Planejamento e Representações Ltda. e M. H. C. Construtora Ltda. apresentaram as peças de defesa que constituem os anexos 14 e 16 destes autos, respectivamente, cujo teor e a respectiva análise por parte da Secex/PA estão abaixo reproduzidos:

"II Razões de Justificativa das empresas M. H. C. Construtora Ltda. e Construtora Lorenzoni Comércio, Planejamento e Representações Ltda (p. 3/14, anexo 14; e 2/13, anexo 16)

8. Irregularidade: evidências de conluio entre licitantes para fraudar a Concorrência nº 2/2008, Lotes II e VI, promovida pelo INCRA/SR-30:

a) participar da referida licitação simultaneamente, considerando que ambas apresentavam em seus contratos sociais, na data da sessão de habilitação e julgamento das propostas, a mesma sócia proprietária, Sra. Norma Aparecida Abucater Lorenzoni e;

b) apresentar documentação de proposta no referido certame com coincidência de texto com aquela apresentada pela citada empresa concorrente (planos de trabalho), incluindo incorreções textuais e valores nelas grafados, caracterizando fraude e frustração ao caráter competitivo dos certames, violando o disposto nos artigos 3º, 6º, inciso XVI, e 90 da Lei nº 8.666/1993 e art. 37, caput e inciso XXI, da Constituição Federal de 1998.

Razões de Justificativa

9. Importa esclarecer, inicialmente, que as razões de justificativa apresentadas pelas empresas ouvidas apresentam idêntico teor. Tendo em vista essa circunstância, e por imperativo de concisão, a exposição das defesas e respectiva análise serão feitas de forma única para as duas defendentes.

10. Após tecer considerações sobre a natureza jurídica da licitação e seus princípios regentes, as defendentes aduzem que participaram da Concorrência nº 02/2008 de forma idônea, não tendo praticado qualquer ato irregular, mas antes cumprido as exigências do edital.

11. Manifestam entendimento de que não houve frustração ao caráter competitivo do certame, uma vez que a circunstância de as empresas citadas apresentarem sócio em comum não constituiria impedimento à participação de outras empresas na concorrência. Apontam a inexistência de vedação legal ou editalícia à participação, no mesmo procedimento licitatório, de empresas controladas pelos mesmos sócios. Por essa razão, entendem as defendentes, não haveria possibilidade de ser imputada às empresas qualquer conduta ilícita.

12. Discorrem acerca da distinção entre a personalidade jurídica das sociedades empresárias e a personalidade das pessoas físicas que a integram na condição de sócios, trazendo à colação excertos de entendimentos doutrinários sobre o tema. Aduzem que essa distinção não permite que haja confusão entre duas pessoas jurídicas, ainda que ostentem o mesmo nome ou pertençam às mesmas pessoas.

13. Com suporte nesses fundamentos e no caráter público das licitações - o qual garantiria a participação de qualquer interessado - sustentam não haver qualquer ilicitude na participação de empresas do mesmo grupo econômico em processo licitatório. Citam em reforço à sua tese o posicionamento de Ivan Barbosa Rigolin sobre o assunto e aresto do Tribunal de Justiça do Distrito Federal.

14. Ressaltam que a Sra. Norma Aparecida de Abucater Lorenzoni seria, à época dos fatos, apenas sócia cotista da Construtora M. H. C. Ltda., estando as funções de gerência a cargo da Sra. Teresa Raquel Soares Lorenzoni.

15. Aduzem, ainda, que o processo licitatório em comento apresentou perfeita aderência à Lei de Licitações quanto à confecção do edital, análise jurídica do instrumento convocatório e publicidade. Acrescentam que não se caracterizou prejuízo ao Erário, conforme consignado no próprio relatório de auditoria, uma vez que os preços cotados pelas referidas empresas situaram-se dentro dos parâmetros fixados no edital.

16. Quanto aos indícios de violação de sigilo consistentes na coincidência entre os textos das propostas das duas empresas, alegam que se trata de meros indícios e que não foi produzido laudo pericial de caráter oficial que comprove as coincidências de texto apontadas no relatório de auditoria.

17. Com fundamento nesses argumentos, pleiteiam a improcedência da imputação de conluio e fraude, requerendo que a concorrência e o contrato dela decorrente sejam considerados legais e legítimos, afastando-se a cogitação de sua paralisação ou declaração de nulidade.

Análise

18. Previamente à análise das defesas acima sintetizadas, julgamos oportuno frisar que a imputação da ocorrência de conluio entre as empresas licitantes Construtora Lorenzoni Ltda. e M. H. C. Ltda. para fraudar concorrência está fundada em elementos indiciários documentais constantes do autos do processo licitatório Concorrência INCRA/SR(30) nº 02/2008 (p. 762/767; e780/795, anexo 1) .

19. A jurisprudência deste Tribunal de Contas é firme no sentido de que indícios vários e convergentes equivalem à prova, conforme exposto pelo Exmo. Ministro Ubiratan Aguiar no voto condutor do Acórdão 57/2003-TCU-Plenário, a seguir transcrito:

'(...)

Uma outra relevante questão a ser enfrentada diz respeito a um possível conluio entre as empresas, o que representaria uma fraude à licitação, podendo levar à declaração de inidoneidade das empresas envolvidas, nos termos do art. 46 da Lei nº 8.443/1992. O ACE responsável pela inspeção e pela análise das razões de justificativa apresentadas registra que existem fortes indícios de fraude à licitação, porém seriam necessárias provas inquestionáveis para comprovar fraude à licitação e como consequência ser declarada a inidoneidade dos licitantes [...]. Entendo que prova inequívoca de conluio entre licitantes é algo extremamente difícil de ser obtido, uma vez que, quando 'acertos' desse tipo ocorrem, não se faz, por óbvio, qualquer tipo de registro escrito. Uma outra forma de comprovação seria a escuta telefônica, procedimento que não é utilizado nas atividades deste Tribunal. Assim, possivelmente, se o Tribunal só fosse declarar a inidoneidade de empresas a partir de 'provas inquestionáveis', como defende o Analista,

o art. 46 se tornaria praticamente 'letra morta'. O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE nº 68.006-MG, manifestou o entendimento de que 'indícios vários e coincidentes são prova'. Tal entendimento vem sendo utilizado pelo Tribunal em diversas situações, como nos Acórdãos-Plenário 113/1995, 220/1999 e 331/2002. Há que verificar, portanto, no caso concreto, quais são os indícios e se eles são suficientes para constituir prova do que se alega'. (grifo nosso).

20. As sociedades empresárias intentam em sua defesa descaracterizar a ofensa à competitividade do certame alegando que foram observadas as prescrições normativas referentes às fases interna e externa da licitação, em especial a publicidade dos atos praticados.

21. Essa linha de argumentação não merece acatamento, tendo em consideração que a imputação de fraude não está sustentada em violação ao princípio da publicidade, mas antes na configuração de claros indícios de conluio entre as duas empresas participantes visando a simular competição em licitação pública.

22. A presença ou não de outras empresas no certame não é relevante para fins de configuração do prejuízo à competitividade e lisura do certame, tendo em consideração que é dever de os todos licitantes pautar-se com lealdade e boa-fé, abstendo-se de procedimentos que possam trazer prejuízo ao alcance dos objetivos da licitação. Portanto, independentemente da participação de terceiros na concorrência, a simples conduta das empresas de simular competição já representa violação às diretrizes da máxima competitividade e da probidade.

23. Esse entendimento foi adotado por este Tribunal no Acórdão 2.502/2010 - Plenário ao enfrentar situação análoga, conforme se depreende dos excertos a seguir reproduzidos:

***Ementa**: Representação. Recursos do FNDE. Aquisição de micro-ônibus para transporte escolar. Empresas concorrentes com mesmos sócios. Fraude em licitada. Ausência de competição. Violação aos princípios da moralidade, da igualdade, da impessoalidade e probidade administrativa. Multa. Declaração de inidoneidade às empresas e de inabilitação aos responsáveis.*

Trecho do voto condutor:

'(...)

3. O Convite nº 008/2002, promovido pelo Município de São Bento do Trairi/RN, visava à aquisição, com recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, de um micro-ônibus, com capacidade de transporte de nove até vinte passageiros, para uso exclusivo dos alunos matriculados no ensino fundamental residentes prioritariamente na zona rural, de modo a garantir o acesso à escola e a respectiva permanência na unidade escolar.

4. A irregularidade consiste na simulação de licitação, haja vista que as empresas que participaram do certame - [empresa 1], [empresa 2] e [empresa 3] - não possuem quadros societários distintos o suficiente para assegurar a efetiva competitividade do certame. [...]

5. [...] em todas as três empresas convidadas a participar do torneio licitatório há sócios em comum, os quais são irmãos, conforme indicam as peças de fls. 142/146. Esse quadro fático compromete a competitividade do certame, porquanto não estimula a real disputa entre as participantes tampouco assegura o sigilo das propostas então ofertadas.

6. Quando ocorre a coincidência de sócios entre empresas licitantes, o que se observa é a prevalência do interesse do grupo societário como um todo em detrimento dos interesses isolados de cada participante, de tal forma que não há mais efetiva disputa entre essas empresas.

[...]'. (grifos nossos).

24. Deve ser rejeitada, também, a afirmação das defendentes de que não haveria vedação constitucional, legal ou editalícia à participação simultânea de empresas com sócios comuns em licitações públicas. A configuração do caráter antijurídico da conduta das empresas mostra-se patente na violação dos princípios regentes da Administração Pública em geral, bem como do princípio da competitividade que preside as licitações. Com efeito, não se pode considerar lícita a participação de duas sociedades empresárias com a mesma sócia-gerente em um certame competitivo, eis que essa circunstância caracteriza identidade de administração e, portanto, inexistência de real interesse de competir entre si.

25. Não bastasse a configuração do ilícito na seara administrativa, o art. 90 da Lei nº 8.666/1993 tipifica como crime a conduta de frustrar ou fraudar, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, o caráter competitivo do procedimento licitatório, com o intuito de obter, para si ou para outrem, vantagem decorrente da adjudicação do objeto da licitação.

26. Considerando o argumento de inexistência de prejuízo, deve ser evidenciado que a causação ou não de lesão aos cofres públicos é irrelevante para fins de configuração da prática de conluio para fraudar procedimento licitatório e a consequente responsabilização de seus autores. Não é outra a conclusão que se extrai dos excertos dos Acórdãos 1.262/2007 e 1.364/2007, ambos do Plenário, abaixo colacionados:

Acórdão 1.262/2007 - Plenário

'(...)

27. Mas é da competência do TCU indicar a existência de fraude à licitação, nos termos do art. 46 da Lei nº 8.443/1992. Para tanto, é prescindível a existência de sobrepreço. É possível a aplicação da penalidade até mesmo ao licitante que falsificou documento, por exemplo (Acórdão 2.076/2004-Plenário). Não tem razão, portanto, a empresa [...] ao afirmar que a inexistência de sobrepreço é evidência de que não houve conluio. Para a existência da fraude, basta a comprovação da ausência da competição, por meio de artifícios escusos.

28. Cabe ao tribunal, portanto, aplicar a penalidade prevista no art. 46 da Lei nº 8.443/1992, declarando a inidoneidade das empresas[...]. para participar de licitação na Administração Pública Federal, para a qual proponho um prazo de dois anos.

(...)'

Acórdão 1.364/2007 - Plenário

'(...)

21. Não está sendo imputado débito às empresas [...], não podendo, portanto, ser-lhes aplicada a multa prevista no art. 57 da Lei da Lei nº 8.443/1992. Por sua vez, a multa prevista no art. 58 da Lei Orgânica é dirigida ao gestor de recursos públicos, não havendo fundamento para que seja aplicada ao particular, pessoa física ou jurídica.

22. Por outro lado, essas empresas participaram da fraude ao processo licitatório, mediante a apresentação de supostas propostas que, por serem todas de idêntico teor, não podem ser tidas como legitimas e, portanto, aptas a provocar a concorrência entre as licitantes e, com isso, possibilitar o alcance de um dos objetivos primordiais da licitação, qual seja, que a Administração obtenha a melhor proposta. Assim, devem ser declaradas inidôneas para participarem, pelo prazo de cinco anos, de licitação no âmbito da Administração Pública Federal.

23. No caso do ex-Prefeito e dos membros da Comissão de licitação, considero grave a infração por eles cometida, razão por que entendo que se deva declará-los inabilitados para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na Administração Pública'. (grifos nossos).

27. Mostram-se impertinentes, portanto, as alegações de que não houve prejuízo ao Erário. Entende-se que a economicidade não é o único valor a ser perseguido nas licitações e contratos administrativos e o seu alcance não tem o condão de legitimar condutas ilícitas. Com efeito, a obtenção da melhor proposta deve sempre ser buscada com observância dos demais vetores constitucionais da atividade administrativa do Estado, em especial a legalidade e a moralidade.

28. Contrariamente ao que afirmam as empresas, a Sra. Norma Aparecida Abucater Lorenzoni possuía poderes de gerência em ambas empresas no momento do certame, conforme se constata nos contratos sociais reproduzidos nos autos (p. 768/777). Merece destaque, ainda, a constatação de que todos os sócios-administradores das empresas Construtora Lorenzoni e M. H. C. Construtora possuem o mesmo sobrenome (conforme documentos de p. 224/227, v.1), o que indica relação de parentesco entre os mesmos. Tal fato constitui mais um forte indício de que as duas empresas atuaram como uma única sociedade na licitação em referência.

29. Examinando a objeção levantada pelas defendentes quanto à ausência de laudo pericial oficial atestando a identidade de texto entre as propostas das empresas, deve-se consignar que o processo perante o Tribunal de Contas da União é regido por normas próprias (Lei nº 8.443/1992 e Regimento

Interno do TCU), aplicando-se o Código de Processo Civil e a Lei do Procedimento Administrativo em caráter apenas subsidiário.

30. À luz desse arcabouço normativo, deve-se concluir que as provas documentais obtidas por equipe de fiscalização regularmente designada gozam de presunção de legitimidade e, portanto, prescindem de ratificação por meio de laudo pericial emitido por perito oficial. Nesse sentido já se pronunciou esta Corte de Contas (Acórdão 2.199/2008 – Plenário).

31. Os elementos documentais coligidos nos autos pela equipe de auditoria atestam a identidade de texto entre as propostas das empresas apresentadas no citado certame, até mesmo quanto às incorreções de grafia e formatação de texto, como se extrai da mera leitura dos documentos de p. 780/795, anexo 1. Trata-se de elemento probatório que, aliado à presença de sócio-gerente em comum, autoriza a presunção de que as propostas em referência foram elaboradas em conjunto, com o objetivo de simular competição entre empresas formalmente distintas, mas que, de fato, atuavam como uma só.

32. É licito concluir, com suporte na análise acima expendida, que as razões de justificativa aduzidas não se mostram aptas a afastar a imputação de que as empresas Construtora Lorenzoni Ltda. e M. H. C. Ltda., ambas sob controle societário da Srª Norma Aparecida Abucater Lorenzoni no momento do certame, atuaram em conluio para simular a participação competitiva de ambas na Concorrência nº 02/2008, Lotes II e VI, promovida pela SR-30/INCRA.

III - CONCLUSÕES

33. À vista da análise acima efetuada, conclui-se que as razões de justificativa apresentadas pelas empresas Construtora Lorenzoni Ltda. e M. H. C. Ltda. não devem ser acolhidas, restando caracterizada sua responsabilidade pela fraude e frustração do caráter competitivo na Concorrência nº 02/2008, Lotes II e VI, violando o disposto nos arts. 3º e 6º, inciso XVI e art. 90 da Lei nº 8.666/1993.

34. Em tais circunstâncias, cabível a aplicação às citadas empresas MHC da sanção de inidoneidade para participar de licitações na Administração Pública Federal por até cinco anos, conforme previsto no art. 46 da Lei nº 8.443/1992.

35. Relativamente às responsabilidades pelos demais atos irregulares apurados na fiscalização, reiteramos o juízo formulado no item da instrução de p. 306/355, v. 1 quanto às alegações de defesa examinadas e aplicação da sanção pecuniária prevista no art. 58, inciso II, da Lei nº 8.443/1992 aos responsáveis pelas violações aos princípios regentes da Administração Pública e às disposições da Lei de Licitações e Contratos.

36. Cumpre reiterar, igualmente, a proposta de formulação de recomendações às superintendências do INCRA em Belém e Santarém para que adotem, caso ainda não o tenham feito, medidas saneadoras para as irregularidades e impropriedades levantadas neste feito.

37. Cabível, por fim, a proposta de apensamento deste às contas da INCRA relativas a 2008, para exame em conjunto e confronto.

IV - PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Ante as conclusões expostas no item precedente e aquelas formuladas na instrução de p. 306/355, vol. 1, submetemos o presente à superior consideração propondo o seguinte:

I- sejam rejeitadas as razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis para as irregularidades relacionadas no item 7 do parecer de p. 306/355, v. 1, bem assim aquelas apresentadas pelas empresas MHC Construtora Ltda. e Planel – Lorenzoni Construtora Ltda. examinadas nesta instrução;

II- seja aplicada, individualmente, aos responsáveis abaixo arrolados a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei nº 8.443/1992, c/c o art. 268, inciso II, do RITCU, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente Acórdão até a data do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor:

II.1 Srs. José Ronaldo da Silva Meirelles (CPF: 038.994.462-91), Benedito Sérgio Ferreira (CPF: 033.037.052-91), Edu Nonato da Silva Filho (432.783.887-04), membros da Comissão Permanente de Licitação INCRA/SR-01/PA, e José Olinto de Vasconcelos Valente (CPF: 032.660.602-53);

II.2 Srs. Darlindo Alves de Almeida Júnior (CPF: 046.480.482-53), Evangelista Rodrigues Carneiro (CPF: 238.610.881-34), James Alan Marques de Carvalho (CPF: 785.643.953-04), Márcio Piero Elly (CPF: 881.011.341-15), Paulo Eduardo Botelho Martins (CPF: 272.321.236-04), Rodrigo de Melo Lameiras (CPF: 041.517.614/03), Luciana Ferreira Oliveira (CPF: 479.846.602-63), Márcio Piero Elly (CPF: 881.011.341-15) e Rodrigo de Melo Lameiras (CPF: 041.517.614-03), membros da Comissão Permanente de Licitação INCRA/SR-30/PA; e

II.3 Srs. Elielson Pereira da Silva (CPF: 615.362.102-34), Superintendente da INCRA/SR-01/PA, e Rodson Sousa (CPF: 025.299.983-53), Superintendente substituto do INCRA/SR-01/PA e

II.4 Sr. Luciano Gregory Brunet (CPF: 349.411.340-87), Superintendente do INCRA/SR-30/PA

III- seja autorizado, desde logo, o desconto em folha de pagamento das dívidas dos responsáveis mencionados no subitem anterior, nos termos dos arts. 28, inciso I, da Lei nº 8.443/1992 e 46 da Lei nº 8.112/1990;

IV- seja autorizada, desde logo, a cobrança judicial das dívidas nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443/1992, em caso de impossibilidade da adoção da medida constante do item anterior;

V- seja aplicada às empresas MHC Construtora Ltda. e Planel – Lorenzoni Construtora Ltda. da sanção de inidoneidade para participar de licitações na Administração Pública Federal pelo prazo de até cinco anos, conforme previsto no art. 46 da Lei nº 8.443/1992.

VI- seja formulada recomendação às superintendências estaduais do INCRA em Belém/PA (SR-01) e em Santarém (SR-30) para que adotem medidas saneadoras quanto às seguintes irregularidades/impropriedades verificadas neste feito, cuja reincidência injustificada poderá dar ensejo à imposição de sanções aos responsáveis em futuras ações de controle a serem empreendidas por esta Corte de Contas:

1) ausência de fixação de critérios de aceitabilidade de preços global (preço máximo) nos editais de licitação de obras, em desacordo com o art. 40, X, da Lei nº 8.666/1993 (INCRA/SR-30/PA e INCRA/SR-01/PA);

2) ausência de planilhas com a composição analítica dos serviços, incluindo discriminação de materiais, equipamentos e a mão de obra necessária para cada serviço, descumprindo o previsto no art. 7º, § 2º, da Lei 8.666/1993 (INCRA/SR-30/PA e INCRA/SR-01/PA);

3) inobservância das normas ambientais relacionadas à Licença Prévia, Autorização e Licença de Instalação de obras, contrariando os arts. 6º, inciso IX, e 12, inciso VII, da Lei nº 8.666/1993, nos arts. 2º, 3º e 8º da Resolução/CONAMA nº 237 /1997 e na Instrução Normativa nº 17/2008 da SEMA/PA (INCRA/SR-30/PA e INCRA/SR-01/PA) ;

4) deficiência nos projetos básicos de estradas vicinais caracterizada pela ausência dos estudos técnicos preliminares referentes ao lançamento do greide e nivelamento do eixo estradal, essenciais para o cálculo dos volumes de terraplenagem para cada um dos lotes licitados, contrariando o disposto nos arts. 6º, inciso IX, e 7º, § 4º, da Lei nº 8.666/1993(INCRA/SR-30/PA e INCRA/SR-01/PA);

5) impropriedades na formalização dos procedimentos licitatórios caracterizadas pela ausência de juntada aos autos respectivos dos seguintes documentos: i) extratos de publicação dos editais de licitação no Diário Oficial da União e jornal de grande circulação; ii) Anotações de Responsabilidade Técnica relativas às obras contratadas; e iii) licenças prévia e de instalação ou autorizações ambientais equivalentes referentes a todas as obras objeto de licitação e contratação(INCRA/SR-30/PA e INCRA/SR-01/PA);

6) ausência de critério objetivo e de observância do edital consistente na aceitação e classificação de propostas apresentadas com valores superiores aos custos estimados em projeto básico e posterior abertura, somente à primeira colocada, de oportunidade de oferta de redução do valor da proposta para o valor do projeto básico, contrariando o art. 48, §§ 1º e 3º, da Lei nº 8.666/1993 (INCRA/SR-30/PA e INCRA/SR-01/PA);

7) ausência de justificativas técnicas para exigência nos editais de índices de liquidez, contrariando o disposto nos arts. 3º, 27, 31 e 40, inciso VII, da Lei nº 8.666/1993 (INCRA/SR-30/PA); e

8) inobservância do princípio da vinculação ao edital caracterizado pela habilitação de licitante com afronta clara à cláusula editalícia, contrariando o disposto no art. 3º da Lei nº 8.666/1993(INCRA/SR-30/PA); e

9) omissão quanto à exclusão do certame licitatório de empresas pertencentes ao mesmo sócio e que apresentaram propostas com evidências de quebra de sigilo e simulação, caracterizando fraude e frustração ao caráter competitivo dos certames, violando o disposto nos artigos 3º, 6º, inciso XVI, e 90 da Lei nº 8.666/1993 (INCRA/SR-30/PA); e

VII- seja determinado o apensamento dos autos à prestação de contas do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária relativa ao exercício de 2008 para exame em conjunto e confronto".

É o Relatório.

VOTO

Aprecia-se, nesta oportunidade, Relatório de Levantamento de Auditoria efetuado pela Secex/PA, no âmbito do Fiscobras/2009, junto às Superintendências Regionais do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA em Belém-PA/SR (01) e Santarém-PA/SR(30), com vistas a fiscalizar a execução de obras de Urbanização de Projetos de Assentamentos (PT nº 21.631.0137.8396.0001).

2. Em razão de irregularidades identificadas em obras que envolviam a construção de estradas vicinais, o Tribunal, mediante o Acórdão 2.014/2009-Plenário, determinou a realização de audiência dos responsáveis pelas ocorrências indicadas.

3. Antes do exame das razões de justificativa, cabe observar que, naquela oportunidade, havia fortes indícios de que todas as obras relativas à Superintendência Regional do INCRA em Belém tinham sido iniciadas sem licença ambiental, fato que motivou determinação à entidade para que encaminhasse as licenças ambientais legalmente exigidas, correspondentes aos empreendimentos ali discriminados. Contudo, tal prática não se confirmou, considerando que foram encaminhadas as licenças da maioria das obras.

4. Cumpre observar que as licenças fornecidas estão condizentes com a Resolução Conama nº 387, de 27/12/2006, que estabelece procedimentos específicos para o Licenciamento Ambiental de Projetos de Assentamentos de Reforma Agrária, em seu art. 6º, abaixo reproduzido:

"Art. 6º O órgão ambiental competente, em caráter excepcional, quando solicitado pelo órgão executor do Projeto de Assentamentos de Reforma Agrária, poderá expedir autorização para supressão de vegetação ou uso alternativo de solo para fins de produção agrícola de subsistência e implantação de infraestrutura mínima essencial a sobrevivência das famílias assentadas, anteriormente à concessão da LIO, em área restrita e previamente identificada, observadas as restrições da legislação ambiental vigente".

5. Registro, ainda, que as licenças foram concedidas anteriormente ao procedimento licitatório correspondente. Diante disso, considero atendida a determinação a respeito.

6. A propósito, a não observância das normas ambientais relacionadas à licença prévia também foi objeto de audiência. No caso da Superintendência em Belém, SR(01), constatou-se que foi obtida a autorização ambiental da Secretaria Estadual do Meio Ambiente para as obras objeto da Concorrência nº 04/2008, como, aliás, já mencionado.

7. Quanto à Superintendência de Santarém SR(30), as informações oferecidas pelos responsáveis sobre a situação do licenciamento de cada um dos lotes licitados demonstra que o órgão procurou cumprir a legislação ambiental, tendo obtido as licenças para boa parte dos lotes licitados. Na mesma linha da unidade técnica, entendo que fica atenuada a conduta dos responsáveis pela realização de obras em alguns

lotes sem a expedição das licenças ambientais, ante a caracterização da situação emergencial no atendimento às comunidades assentadas.

8. Em razão disso, devem ser acolhidas as justificativas dos Srs. José Ronaldo da Silva Meirelles, Benedito Sérgio Ferreira, James Alan Marques de Carvalho, Evangelista Rodrigues Carneiro, Paulo Eduardo Botelho Martins, José Olinto de Vasconcelos Valente, Luciano Gregory Brunet, Elielson Pereira da Silva e Rodson Sousa, sobre as questões das licenças.

9. No tocante a não publicação do edital da Concorrência nº 004/2008 INCRA/PA-SR/01, os responsáveis apresentaram documentação capaz de elidir a irregularidade objeto da audiência. Sendo assim, devem ser acolhidas as justificativas dos Srs. José Ronaldo da Silva Meirelles, Benedito Sérgio Ferreira, Edu Nonato da Silva Filho e Elielson Pereira da Silva, quanto a esse ponto.

10. No que se refere à ausência de critérios de aceitabilidade de preços nos processos licitatórios, manifesto-me favoravelmente à proposta da Secex/PA de se proceder tão somente alerta à entidade acerca dessa questão, considerando que não havia até então determinação do Tribunal ao INCRA sobre essa matéria. Devem, assim, ser acatadas as razões de justificativa dos Srs. José Ronaldo da Silva Meirelles, Benedito Sérgio Ferreira, Edu Nonato da Silva, Darlindo Alves de Almeida Júnior, Evangelista Rodrigues Carneiro, James Alan Marques de Carvalho, Márcio Piero Elly e Paulo Eduardo Botelho Martins, acerca desse tema.

11. Quanto à ausência no projeto básico do detalhamento dos custos unitários, expressando os itens que integram a sua composição, foram ouvidos tanto os responsáveis por conduzir e homologar os certames correspondentes, bem como aqueles que elaboraram ou aprovaram os projetos básicos inquinados, de ambas as superintendências. Na mesma linha da unidade técnica, entendo que restou configurada a infringência aos arts. 6º, inciso IX, 7º, §§ 2º e 4º, e 40, § 2º, inciso II, da Lei nº 8.666/1993, não trazendo os responsáveis elementos que descaracterizassem a irregularidade.

12. Com efeito, as planilhas orçamentárias não continham os itens integrantes das composições com os respectivos custos de insumos, a exemplo de materiais, salários dos profissionais, equipamentos utilizados, etc. Nos termos consignados, o detalhamento dos custos unitários dos serviços possibilita a aferição pela administração pública da compatibilidade entre preços unitários ofertados e os de mercado, durante toda a execução do contrato. Nesse sentido, devem ser rejeitadas as razões de justificativa apresentadas pelos Srs. José Ronaldo da Silva Meirelles, Benedito Sérgio Ferreira, Edu Nonato da Silva Filho, Darlindo Alves de Almeida Júnior, Evangelista Rodrigues Carneiro, James Alan Marques de Carvalho, José Olinto de Vasconcelos Valente, Márcio Piero Elly, Paulo Eduardo Botelho Martins, Rodrigo de Melo Lameiras, Luciano Gregory Brunet e Elielson Pereira da Silva, quanto a esse assunto.

13. No que diz respeito à aceitação e classificação de propostas apresentadas com valores superiores aos custos estimados em projeto básico e posterior abertura, somente à primeira colocada, de oportunidade de oferta de redução do valor da proposta para o valor do projeto básico, verifico que, de fato, tal procedimento viola o art. 48, inciso II e § 3º, da Lei nº 8.666/1993, **verbis:**

"Art. 48 Serão desclassificadas:

(...)

II- propostas com valor global superior ao limite estabelecido ou com preços manifestamente inexequíveis, assim considerados aqueles que não venham a ter demonstrada sua viabilidade através de documentação que comprove que os custos dos insumos são coerentes com os de mercado e que os coeficientes de produtividade são compatíveis com a execução do objeto do contrato, condições estas necessariamente especificadas no ato convocatório da licitação.

(...)

§ 3º Quando todos os licitantes forem inabilitados ou todas as propostas forem desclassificadas, a Administração poderá fixar aos licitantes o prazo de oito dias úteis para a apresentação de nova documentação ou de outras propostas escoimadas das causas referidas neste artigo, facultada, no caso de convite, a redução deste prazo para três dias úteis". Grifei.

14. Embora os responsáveis tenham alegado que foi dada oportunidade de redução de preços a todas as licitantes, tal afirmativa não foi acompanhada de qualquer documento comprobatório. Por outro lado,

os elementos trazidos aos autos pela equipe de auditoria demonstram que a possibilidade de alteração da proposta original foi disponibilizada somente às licitantes vencedoras de cada lote.

15. Diante disso, não merecem ser acolhidas as razões de justificativa dos Srs. José Ronaldo da Silva Meirelles, Benedito Sérgio Ferreira, Edu Nonato da Silva Filho, Darlindo Alves de Almeida Júnior, James Alan Marques de Carvalho, Evangelista Rodrigues Carneiro, Paulo Eduardo Botelho Martins, em relação a esse tema. Cumpre observar que os Srs. Luciano Gregory Brunet e Elielson Pereira da Silva foram ouvidos em audiência por terem homologado licitação, sem observar tal irregularidade, motivo pelo qual também não devem ser acolhidas suas justificativas acerca dessa questão.

16. Outra irregularidade identificada nos autos refere-se à ausência, nos projetos básicos, dos estudos técnicos preliminares referentes ao lançamento do greide e nivelamento do eixo estradal, essenciais para o cálculo dos volumes de terraplenagem para cada um dos lotes licitados, tendo sido tais serviços atribuídos à empresa contratada na fase de execução da obra.

17. De início, cabe destacar que os elementos trazidos aos autos pelos responsáveis de ambas as superintendências revelam que não houve a utilização de uma planilha "padrão" para as estimativas dos volumes para os diferentes lotes licitados, como consignado anteriormente pela unidade técnica. De outra parte, restou claro que tais estimativas, embora tenham utilizado dados de campo, basearam-se em estudos incipientes, incapazes, a meu ver, de permitir uma confiável definição dos volumes de terraplenagem necessários para as respectivas obras.

18. Vê-se, da leitura do projeto básico na SR(30), por exemplo, que tais serviços seriam efetuados pela contratada, como se pode depreender do seguinte trecho à fl. 169 do Anexo 10:

"O nivelamento do eixo da estrada será feito, pela Contratada, após a conclusão dos serviços preliminares, devendo ser entregue à fiscalização a caderneta de campo e o desenho do perfil natural, obedecendo as escalas de 1:200 na vertical e 1:2000 na horizontal.

A contratada com a participação imprescindível da fiscalização ***lançarão o greide e, com base nas seções transversais, calcularão os volumes de terras a serem movimentados e farão locação das obras de arte a serem construídas.***

Os serviços de cortes e aterros só serão iniciados após concluídos os cálculos do material e estabelecidos os procedimentos para sua distribuição no corpo estradal". Grifei.

19. Da mesma forma, não há que se acolher a alegação de que tais serviços não foram incluídos nas planilhas orçamentárias, de forma a evitar a majoração dos custos das estradas, ante as limitações de disponibilidade orçamentária da autarquia face às demandas dos projetos de assentamento.

20. Com efeito, conforme destacado pela unidade técnica, o projeto básico deve ser elaborado com a precisão suficiente para que a Administração Pública possa estimar os recursos necessários à realização da obra. Dessa forma devem ser rejeitadas as razões de justificativa dos Srs. José Olinto de Vasconcelos Valente, Luciano Gregory Brunet e Elielson Pereira da Silva, Darlindo Alves de Almeida Júnior, Evangelista Rodrigues Carneiro, James Alan Marques de Carvalho, Paulo Eduardo Botelho Martins e Rodrigo de Melo Lameiras, sobre esse ponto.

21. No que se refere a não observância, na Concorrência nº 02/2008, da composição societária nos documentos de habilitação das empresas MHC Construtora e Planel-Lorenzoni Construtora, considerando que o exame dos citados documentos comprova que ambas pertencem à sócia Norma Aparecida Abucater Lorenzoni, há que se registrar que em recente deliberação esta Corte ratificou entendimento de que não há vedação legal para a participação, em concorrências, de empresas com sócios em comum, devendo, entretanto, tal informação ser confrontada com outras no decorrer do processo licitatóro.

22. No presente caso, constatou-se que as empresas apresentaram propostas com coincidência de texto, aí incluídos incorreções textuais e valores grafados, sendo também muito próximos os preços por elas oferecidos, nos lotes VI e VIII, em que eram as únicas participantes, o que obviamente deveria ter chamado a atenção dos responsáveis pelo certame, ante o comprometimento da lisura do certame pela frustração ao caráter competitivo e o princípio do sigilo das propostas. Nesse sentido, devem ser rejeitadas as justificativas dos Srs. Darlindo Alves de Almeida Júnior, Evangelista Rodrigues Carneiro, James Alan Marques de Carvalho, Paulo Eduardo Botelho Martins e Luciano Gregory Brunet, quanto a esse tema.

23. Ainda sobre a Concorrência nº 02/2008, diante da configuração de fraude à licitação, afigura-se-me pertinente a declaração de inidoneidade das referidas empresas, conforme proposto pela unidade técnica, registrando que foi respeitado o princípio da ampla defesa e do contraditório, já que elas se pronunciaram nos autos a respeito desse fato, não logrando, contudo, descaracterizar a irregularidade.

24. Quanto à exigência, nos editais das Concorrências INCRA/SR-30 nºs 01 e 03/2008, sem justificativa técnica no processo, da apresentação pelas licitantes de índices de liquidez (Geral, Seca e Solvência geral) iguais ou superiores a 1,00, gostaria, primeiramente, de reproduzir trecho da IN MARE nº 05/1995 (revogada pela IN/SLTI/MP nº 02/2010):

"7. DOS EDITAIS.

7.1 Para uniformidade dos procedimentos os editais destinados às Licitações Públicas devem conter, obrigatoriamente, as exigências descritas nos incisos seguintes de modo a explicitar que:

(...)

III - a regularidade do cadastramento e/ou da habilitação parcial do licitante inscrito no SICAF serão confirmadas por meio de consulta ON-LINE, no ato da abertura da licitação, independentemente de sua modalidade e nos casos de dispensa e inexigibilidade;

(...)

V - a comprovação de boa situação financeira de empresa oriunda de localidade onde o SICAF não tenha sido implantado, será baseada na obtenção de índices de Liquidez Geral (LG), Solvência Geral (SG) e Liquidez Corrente (LC), resultantes da aplicação das fórmulas:

$$LG = \frac{\text{Ativo Circulante + Realizável a Longo Prazo}}{\text{Passivo Circulante + Exigível a Longo Prazo}}$$

$$SG = \frac{\text{Ativo Total}}{\text{Passivo Circulante + Exigível a Longo Prazo}}$$

$$LC = \frac{\text{Ativo Circulante}}{\text{Passivo Circulante}}$$

VI - o fornecedor registrado no SICAF tem sua boa situação financeira avaliada, automaticamente pelo Sistema, com base nas fórmulas destacadas pelo subitem antecedente.

7.2. As empresas que apresentarem resultado igual ou menor do que 1 (um) em qualquer dos índices referidos no inciso V, quando de suas habilitações deverão comprovar, considerados os riscos para administração e, a critério da autoridade competente, o capital mínimo ou patrimônio líquido mínimo, na forma dos §§ 2º e 3º do artigo 31 da Lei nº 8.666/1993, como exigência imprescindível para sua Classificação podendo, ainda, ser solicitada prestação de garantia na forma do § 1, do artigo 56, do mesmo diploma legal, para fins de contratação".

25. Ainda que tal normativo pudesse dar certo respaldo à exigência contida nos editais mencionados, no caso de empresas não registradas no SICAF, observou-se que ela se estendeu também àquelas com efetivo cadastro no sistema.

26. Nada obstante, há que se ponderar, como bem o fez a unidade técnica, que tal procedimento não prejudicou a competitividade dos certames em que foi identificada a ocorrência. Nesses termos, devem ser acolhidas as justificativas dos Srs. Márcio Piero Elly, Paulo Eduardo Botelho Martins, Rodrigo de Melo Lameiras, Luciano Gregory Brunet e Luciana Ferreira Oliveira.

27. Da mesma forma, quanto à habilitação de empresa em desrespeito à cláusula questionada, observo que a mesma foi baseada no item 7.2 do referido normativo, razão pela qual entendo que também podem ser aceitas as razões de justificativa oferecidas pelos Srs. Márcio Piero Elly, Paulo Eduardo Botelho Martins, Rodrigo de Melo Lameiras, Luciano Gregory Brunet e Luciana Ferreira Oliveira.

28. Quanto a não exigência de apresentação de ART do responsável pela execução das obras, considerando que foi trazida aos autos documentação comprovando que foram providenciadas as ARTs para parte dos lotes, entendo que podem ser acolhidas as razões de justificativa dos Srs. Elielson Pereira da Silva e Rodson Sousa, devendo-se, outrossim, alertar a entidade sobre a ocorrência.

29. Ante o exposto, Voto por que este Colegiado adote o Acórdão que ora submeto à sua apreciação.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 21 de setembro de 2011.

JOSÉ JORGE
Relator

ACÓRDÃO Nº 2528/2011 - TCU – Plenário

1. Processo n° TC-010.428/2009-0 (com 1 volume e 16 anexos)
2. Grupo: I; Classe de Assunto: V – Relatório de Levantamento de Auditoria
3. Interessado: Congresso Nacional
4. Entidade: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA/MDA
5. Relator: Ministro José Jorge
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado do Pará – Secex/PA
8. Advogado constituído nos autos: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Levantamento de Auditoria efetuado pela Secex/PA, no âmbito do Fiscobras/2009, no período de 18/5 a 26/6/2009, junto ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, com vistas a fiscalizar a execução de obras de Urbanização de Projetos de Assentamentos (PT nº 21.631.0137.8396.0001).

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. acolher as razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis ouvidos em audiência, quanto aos seguintes itens do Acórdão 2.014/2009-Plenário: 9.4.1.1, 9.4.3.1, 9.4.4.1, 9.4.8.1, 9.4.9.1, 9.4.10.1.1, 9.4.10.1.2, 9.4.10.1.5, 9.4.12.1.1, 9.4.12.1.3, 9.4.13.1.1 e 9.4.13.1.2;

9.2. rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis ouvidos em audiência, quanto aos seguintes itens do Acórdão 2.014/2009-Plenário: 9.4.2.1, 9.4.5.1, 9.4.6.1, 9.4.7.1, 9.4.10.1.3, 9.4.10.1.4, 9.4.10.1.6, 9.4.10.1.7, 9.4.11.1.1, 9.4.11.1.2, 9.4.11.1.3, 9.4.12.1.2, 9.4.12.1.4, 9.4.12.1.5, 9.4.12.1.6 e 9.4.12.1.7;

9.3. aplicar, individualmente, aos responsáveis abaixo arrolados a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei nº 8.443/1992, c/c o art. 268, inciso II, do RITCU, nos valores indicados, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente Acórdão até a data do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor:

9.3.1. Responsável SR(30): Sr. Luciano Gregory Brunet;

9.3.1.1. Valor da multa: R$ 15.000,00 (quinze mil reais)

9.3.2. Responsáveis SR(30): Srs. Darlindo Alves de Almeida Júnior, Evangelista Rodrigues Carneiro, James Alan Marques de Carvalho e Paulo Eduardo Botelho Martins;

9.3.2.1. Valor da multa: R$ 12.000,00 (doze mil reais)

9.3.3. Responsável SR(30): Sr. Rodrigo de Melo Lameiras;

9.3.3.1. Valor da multa: R$ 6.000,00 (seis mil reais)

9.3.4. Responsável SR(30): Sr. Márcio Piero Elly

9.3.4.1. Valor da multa: R$ 3.000,00 (três mil reais)

9.3.5. Respnsável SR(01): Elielson Pereira da Silva;

9.3.5.1. Valor da multa: R$ 12.000,Natureza: Pensão Civil (doze mil reais)

9.3.6. Responsáveis SR(01): Srs. José Ronaldo da Silva Meirelles, Benedito Sérgio Ferreira, Edu Nonato da Silva Filho e José Olinto de Vasconcelos Valente;

9.3.6.1. Valor da multa: R$ 6.000,00 (seis mil reais)

9.4. autorizar, desde logo, o desconto em folha de pagamento das dívidas dos responsáveis mencionados no subitem anterior, nos termos dos arts. 28, inciso I, da Lei nº 8.443/1992 e 46 da Lei nº 8.112/1990;

9.5. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443/1992, em caso de impossibilidade da adoção da medida constante do item anterior;

9.6. dar ciência às superintendências estaduais do INCRA em Belém/PA (SR-01) e em Santarém (SR-30) quanto às seguintes irregularidades/impropriedades verificadas neste feito, cuja reincidência injustificada poderá dar ensejo à imposição de sanções aos responsáveis em futuras ações de controle a serem empreendidas por esta Corte de Contas:

9.6.1. ausência de fixação de critérios de aceitabilidade de preços global (preço máximo) nos editais de licitação de obras, em desacordo com o art. 40, X, da Lei nº 8.666/1993 (INCRA/SR-30/PA e INCRA/SR-01/PA);

9.6.2. ausência de planilhas com a composição analítica dos serviços, incluindo discriminação de materiais, equipamentos e a mão de obra necessária para cada serviço, descumprindo o previsto no art. 7º, § 2º, da Lei nº 8.666/1993 (INCRA/SR-30/PA e INCRA/SR-01/PA);

9.6.3. inobservância das normas ambientais relacionadas à Licença Prévia, Autorização e Licença de Instalação de obras, contrariando os arts. 6º, inciso IX, e 12, inciso VII, da Lei nº 8.666/1993 (INCRA/SR-30/PA e INCRA/SR-01/PA) ;

9.6.4. deficiência nos projetos básicos de estradas vicinais caracterizada pela ausência dos estudos técnicos preliminares referentes ao lançamento do greide e nivelamento do eixo estradal, essenciais para o cálculo dos volumes de terraplenagem para cada um dos lotes licitados, contrariando o disposto nos arts. 6º, inciso IX, e 7º, § 4º, da Lei nº 8.666/1993(INCRA/SR-30/PA e INCRA/SR-01/PA);

9.6.5. impropriedades na formalização dos procedimentos licitatórios caracterizadas pela ausência de juntada aos autos respectivos dos seguintes documentos: i) extratos de publicação dos editais de licitação no Diário Oficial da União e jornal de grande circulação; ii) Anotações de Responsabilidade Técnica relativas às obras contratadas; e iii) licenças prévia e de instalação ou autorizações ambientais equivalentes referentes a todas as obras objeto de licitação e contratação(INCRA/SR-30/PA e INCRA/SR-01/PA);

9.6.6. ausência de critério objetivo e de observância do edital consistente na aceitação e classificação de propostas apresentadas com valores superiores aos custos estimados em projeto básico e posterior abertura, somente à primeira colocada, de oportunidade de oferta de redução do valor da proposta para o valor do projeto básico, contrariando o art. 48, §§ 1º e 3º, da Lei nº 8.666/1993 (INCRA/SR-30/PA e INCRA/SR-01/PA);

9.6.7. ausência de justificativas técnicas para exigência nos editais de índices de liquidez, contrariando o disposto nos arts. 3º, 27, 31 e 40, inciso VII, da Lei nº 8.666/1993 (INCRA/SR-30/PA); e

9.6.8. inobservância do princípio da vinculação ao edital caracterizado pela habilitação de licitante com afronta clara à cláusula editalícia, contrariando o disposto no art. 3º da Lei nº 8.666/1993(INCRA/SR-30/PA); e

9.6.9. omissão quanto à exclusão do certame licitatório de empresas pertencentes ao mesmo sócio e que apresentaram propostas com evidências de quebra de sigilo e simulação, caracterizando fraude e frustração ao caráter competitivo dos certames, violando o disposto nos artigos 3º, 6º, inciso XVI, e 90 da Lei nº 8.666/1993 (INCRA/SR-30/PA); e

9.7. declarar, nos termos do art. 46 da Lei n.º 8.443/1992, a inidoneidade para licitar com a Administração Pública Federal, por 5 (cinco) anos, das empresas MHC Construtora Ltda. e Planel – Lorenzoni Construtora Ltda.;

9.8. determinar o apensamento dos autos à prestação de contas do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária relativa ao exercício de 2008 para exame em conjunto e confronto;

9.9. encaminhar cópia do presente Acórdão, acompanhado do Relatório e Voto que o fundamentam, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional.

10. Ata n° 39/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/9/2011 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2528-39/11-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Augusto Nardes (na Presidência), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge (Relator) e José Múcio Monteiro.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.
13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO NARDES
Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)
JOSÉ JORGE
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE V – Plenário
TC 011.288/2010-8 [Apenso: TC 020.041/2009-4]
Natureza: Relatório de Auditoria
Órgãos: Secretaria de Estado de Transportes do Estado do Rio de Janeiro - SETRANS; Secretaria Executiva - MINISTÉRIO DAS CIDADES - MICI
Responsável: Luiz Carlos Bueno de Lima (289.355.190-49)
Interessado: Congresso Nacional
Advogado constituído nos autos: não há.

SUMÁRIO: LEVANTAMENTO DE AUDITORIA. FISCOBRAS 2010. IRREGULARIDADES TRATADAS NO ÂMBITO DO TC 005.981/2011-5. AUTORIZAÇÃO PARA APENSAMENTO DEFINITIVO.

RELATÓRIO

Adoto como relatório, com os ajustes de forma que entendo aplicáveis, instrução elaborada no âmbito da 4ª Secretaria de Fiscalização de Obras (Secob-4), com a qual anuíram os dirigentes daquela unidade instrutiva:

"1. Trata-se de Levantamento de Auditoria realizado, no âmbito do Fiscobras 2010, no empreendimento de implantação das obras civis e da via permanente da Linha 3 do Sistema de Transporte Metroviário do Estado do Rio de Janeiro, ligando os municípios do Rio de Janeiro, Niterói e São Gonçalo, no período de 17/5 a 2/7/2010.

Histórico

2. A Linha 3 foi licitada em 2001 pelo governo do estado do Rio de Janeiro. A concorrência foi para dois lotes, lote 1 e lote 2. A vigência do contrato para o lote 1 expirou em 2007, sem ter havido execução. Quanto ao lote 2, o contrato para sua execução passou por sucessivos termos aditivos de prazo. O objeto do lote 2 são as obras civis e a via permanente, no trecho compreendido entre as estações Araribóia (Niterói) e Guaxindiba (São Gonçalo), com cerca de 21 km, com segmentos em

elevado e em superfície. Atualmente, existe um convênio firmado com a União para financiar parte do lote 2 (fls. 420 e 421, v. 2, principal).

3. Em 2001, na concorrência pelo lote 2, sagrou-se vencedor o Consórcio Construtor Fluminense, formado pelas empresas Construtora Queiroz Galvão S.A. e Carioca Christiani-Nielsen Engenharia S.A., resultando no Contrato 2/2002, assinado com o governo do estado do Rio de Janeiro em 4/4/2002, no valor de R$ 714.972.486,31 (data base: junho/2001) (fls. 150 a 170, v. principal).

4. Desde a assinatura do contrato, já foram firmados quatro convênios. Os três primeiros foram os Convênios 3-2002/DT, 1-2004/DT e 1-2008/DT (Siafi 627640), entre o estado do Rio de Janeiro, por intermédio da Secretaria de Estado de Transportes (Setrans/RJ), e a Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU). Esses ajustes não geraram efeitos financeiros e foram cancelados. Ressalta-se que o terceiro convênio, 1-2008/DT (Siafi 627640), foi encerrado em 22/12/2008, em virtude de questões técnicas apontadas pela CBTU (fl. 421, v. 2, principal).

5. Conforme o Relatório de Fiscalização 281/2010 (fls. 414 a 454, v. 2, principal), o último e único convênio vigente, Convênio 1/2008 (Siafi 640150), foi assinado em 30/12/2008, com o Ministério das Cidades, representado pela Secretaria Nacional de Transportes e da Mobilidade Urbana (Semob/Mici), sem a participação da CBTU. O valor total do Convênio é de R$ 62.500.000,00, dos quais R$ 12.500.000,00 correspondem à contrapartida do convenente e R$ 50.000.000,00 ao valor a ser aportado pela União (fl. 421, v. 2, principal).

6. Dos desdobramentos do Fiscobras 2009, existe irregularidade grave com recomendação de paralisação (IGP) que permanece sem solução, resultante do achado 'Impropriedades na execução orçamentária' do relatório de fiscalização 222/2009. Essa irregularidade culminou na determinação proferida no item 9.1.1 do Acórdão 2.005/2009-TCU-Plenário, para que a Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana do Ministério das Cidades (Semob/Mici) somente celebre novos convênios e/ou transfira recursos para a execução do Convênio 1/2008, após comprovada a devida alocação de recursos relativos à contrapartida do convenente no Plano Plurianual, bem como na Lei Orçamentária do estado, ante a possibilidade de ocorrência de infrações à Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000, à Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, e ao princípio da economicidade.

7. Quanto ao Fiscobras 2010, está pendente de solução irregularidade grave com recomendação de paralisação (IGP), resultante do achado 'Projeto básico deficiente ou desatualizado' do relatório de fiscalização 281/2010. Essa irregularidade resultou na determinação enunciada no item 9.1 do Acórdão 2.136/2010-TCU-Plenário, para que o Ministério das Cidades se abstenha de repassar recursos à obra de implantação da Linha 3, lote 2, do Metrô do Rio de Janeiro, até que o projeto do objeto do convênio contemple os elementos estabelecidos pelo inciso IX, art. 6º da Lei 8.666/1993, bem como o detalhamento estabelecido pelo art. 7º, §2º, inciso II, da Lei 8.666/1993 (fls. 424 a 429, v. 2, principal).

8. No escopo deste processo (TC 011.288/2010-8), que foi resultado do Fiscobras 2010, competia a realização da análise das medidas corretivas que seriam entregues pela Semob/Mici a respeito dessas duas irregularidades graves com recomendação de paralisação que ainda persistem.

9. As medidas corretivas acerca das deficiências do projeto básico foram entregues durante a execução da fiscalização de 2011 (Fiscobras 2011, TC 005.981/2011-5), razão pela qual se incluiu a análise dessas medidas no escopo dessa auditoria, em especial para responder a questão de auditoria 'A administração está tomando providências com vistas a regularizar a situação da obra'.

10. Com relação ao achado 'Impropriedades na execução orçamentária' do Fiscobras 2009, foi solicitado, por meio de ofício de requisição, no âmbito do Fiscobras 2011, que a Semob/Mici informasse as medidas corretivas a esse respeito. A Semob/Mici encaminhou o Ofício 002002/2011/SeMOB/MCIDADES, em que informou que deu prazo até 25/3/2011 para a Setrans/RJ apresentar as medidas adotadas em relação à comprovação da contrapartida estadual. No decorrer da fiscalização mencionada, essas medidas não foram apresentadas nem pela Semob/Mici e nem pela Setrans/RJ (fls. 638 e 639, v. 3, principal).

11. O item 9.3 do Acórdão 547/2011-TCU-Plenário determinou que Ministério das Cidades informasse a este Tribunal sobre o resultado da proposta de distrato do Convênio 1/2008, feita por

intermédio do ofício 7830/2010SeMOB/MCIDADES, de 29/9/2010. Essa matéria será analisada nesta instrução.

Exame técnico

12. A resposta à determinação constante do item 9.3 do Acórdão 547/2011-TCU-Plenário não chegou no âmbito deste TC 011.288/2010-8, no entanto quando da realização do Fiscobras 2011, Fiscalis 289/2011 (TC 005.981/2011-5), foi solicitado que a Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana do Ministério das Cidades informasse o resultado da proposta de distrato do Convênio 1/2008 (Siafi 640150), feita pela Semob/Mici à Secretaria de Estado de Transportes do Estado do Rio de Janeiro (Setrans/RJ), por meio do Ofício 007830/2010/SeMOB/MCIDADES, de 29/9/2010.

13. Em resposta a essa requisição, a Semob/Mici encaminhou o Ofício 002002/2011/SeMOB/MCIDADES, datado de 22/3/2011, no qual consta manifestação acerca da proposta de distrato (fls. 638 a 640, v. 3, principal).

14. A Semob/Mici informou que estabeleceu prazo para a Setrans/RJ até 29 de outubro de 2010 para que fossem apresentados os documentos que faltavam no projeto básico e que o não cumprimento do prazo ou a falta de qualquer documentação indicada implicaria no distrato do Convênio 1/2008. A Semob/Mici acrescentou que a Setrans/RJ encaminhou a documentação no prazo, com vistas a sanear as deficiências de projeto básico, motivo pelo qual não houve distrato do convênio.

I.2 Análise

15. A Semob/Mici atendeu a determinação de informar o resultado da proposta de distrato do Convênio 1/2008. Deve-se destacar que as considerações acerca das documentações que foram elaboradas pela Setrans/RJ e aprovadas pela Semob/Mici no intuito de sanear as deficiências do projeto básico foram encaminhadas a este Tribunal e foram analisadas no escopo do Fiscobras 2011 (TC 005.981/2011-5).

16. Por economia processual, será proposto juntar as duas irregularidades graves com recomendação de paralisação ao TC 005.981/2011-5 para serem tratadas em conjunto, uma vez que já houve análise de uma delas dentro desse processo.

Proposta de encaminhamento

17. Ante todo o exposto, encaminhem-se os autos ao Gabinete do Exmo. Sr. Ministro-Relator José Jorge, com a seguinte proposta:

a) autorizar o Serviço de Informação sobre Fiscalização de Obras da Secob-1 (Siob) a associar a IGP 'Impropriedades na execução orçamentária' ao TC 005.981/2011-5, para que a apresentação das medidas corretivas dessa irregularidade e a posterior análise sejam realizadas no âmbito daquele processo; e

b) apensar estes autos ao TC 005.981/2011-5, que trata da auditoria na Linha 3 do Metrô do Rio de Janeiro, realizada no âmbito do Fiscobras 2011, consoante o art. 250, inciso I, do Regimento Interno do TCU, para que seja dada continuidade às análises das irregularidades graves com recomendação de paralisação relativas ao empreendimento."

É o relatório.

VOTO

Cuida-se de levantamento de auditoria (Fiscobras 2010) realizado nas obras civis e da via permanente da Linha 3 do Sistema de Transporte Metroviário do Estado do Rio de Janeiro, ligando os Municípios do Rio de Janeiro, Niterói e São Gonçalo.

2. Conforme destacado pela Secob-4, compete ao Tribunal, nesta etapa processual, avaliar o cumprimento da determinação contida no item 9.3. do Acórdão 547/2011, a seguir transcrito:

"9.3. determinar ao Ministério das Cidades que informe a este Tribunal sobre o resultado da proposta de distrato do Convênio 1/2008 feita por intermédio do ofício 7830/2010SEMOB/MCIDADES, de 29/9/2010; "

3. Sobre o tema, a análise empreendida pela referida unidade técnica, com a qual manifesto anuência, demonstra que a Secretaria de Nacional de Mobilidade Urbana do Ministério das Cidades cumpriu a mencionada determinação ao explicitar que não houve distrato do Convênio 1/2008 em face de a Secretaria de Transportes do Rio de Janeiro ter-lhe encaminhado documentos com vistas a sanear as irregularidades identificadas por este Tribunal no projeto básico do empreendimento.

4. No mais, a Secob-4 historiou as irregularidades graves com recomendação de paralisação identificadas nas obras em apreço, concernentes à execução orçamentária e às deficiências no projeto básico, consignando que parte delas foi objeto de análise empreendida no âmbito do processo TC 005.981/2011-5 (fiscobras/2011). Em face disso, propôs que fosse autorizado o apensamento definitivo destes autos àqueles.

5. Com efeito, não há óbices ao apensamento proposto, mormente porque há, no âmbito do fiscobras/2011, análises relativas à adequação do projeto básico das obras em tela. Tal apensamento homenageia os princípios da economia processual e da racionalidade, bem como se conforma com o disposto no inciso XV, do artigo 2º, da Resolução 191, de 21 de junho de 2006.

Pelo exposto, manifestando-me de acordo com a análise empreendida pela Secob-4, Voto por que seja adotado o Acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 21 de setembro de 2011.

JOSÉ JORGE
Relator

ACÓRDÃO Nº 2529/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 011.288/2010-8.
1.1. Apenso: 020.041/2009-4
2. Grupo I – Classe V – Assunto: Relatório de Auditoria.
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Interessado: Congresso Nacional.
3.2. Responsável: Luiz Carlos Bueno de Lima (289.355.190-49).
4. Órgãos: Secretaria de Estado de Transportes do Estado do Rio de Janeiro - SETRANS; Secretaria Executiva - Ministério das Cidades - MICI.
5. Relator: Ministro José Jorge.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade: Secretaria de Fiscalização de Obras 4 (SECOB-4).
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Levantamento de Auditoria realizado, no âmbito do Fiscobras 2010, no empreendimento de implantação das obras civis e da via permanente da Linha 3 do Sistema de Transporte Metroviário do Estado do Rio de Janeiro, ligando os municípios do Rio de Janeiro, Niterói e São Gonçalo.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. determinar ao Serviço de Informação sobre Fiscalização de Obras da Secob-1 (Siob) que associe a irregularidade grave com recomendação de paralisação “Impropriedades na execução orçamentária” ao TC 005.981/2011-5, para que a apresentação das medidas corretivas dessa irregularidade e sua posterior análise sejam realizadas no âmbito desse processo; e

9.2. apensar, com fundamento no inciso XV, do artigo 2º, da Resolução 191, de 21 de junho de 2006, os presentes autos ao TC 05.981/2011-5.

10. Ata n° 39/2011 – Plenário.
11. Data da Sessão: 21/9/2011 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2529-39/11-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Augusto Nardes (na Presidência), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge (Relator) e José Múcio Monteiro.
13.2. Ministro que alegou impedimento na Sessão: Aroldo Cedraz.
13.3. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.
13.4. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO NARDES
Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)
JOSÉ JORGE
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE I – Plenário
TC 015.678/2005-3
Natureza: Pedido de Reexame
Entidades: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transporte – DNIT e Departamento de Viação e Obras Públicas do Estado de Rondônia – DEVOP/RO.
Recorrentes: Ariosvaldo Nunes Cavalcante (160.573.334-20); Pedro Katusyoshi Nakayama (315.654.847-20); Júlio Augusto Miranda Filho (826.270.968-34); Emanuel Leite Borges (029.015.442-15).
Advogados constituídos nos autos: Paulo Cezar R. de Araujo (OAB/RO 3.182), Rafael Oliveira Claros (OAB/RO 3.672), Fabrício da Costa Bensiman (OAB/RO 3.931), Cecília Vasconcelos Filomeno Moreira Chagas (OAB/RO 4.115), Evandro Freitas de Farias (OAB/RO 444-E), Alessandra Elaine Matuda (OAB/RO 1.713), Newton Schramm de Souza (OAB/RO 2.947) e José Clemente de Araújo Neto (OAB/MG 72.523-B).

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. IRREGULARIDADE EM PROCESSO LICITATÓRIO E NA EXECUÇÃO DE CONTRATOS DELE DECORRENTES. AUDIÊNCIA. REJEIÇÃO DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA APRESENTADAS POR ALGUNS RESPONSÁVEIS. MULTA. INTERPOSIÇÃO DE PEDIDO DE REEXAME. CONHECIMENTO. NEGATIVA DE PROVIMENTO.

RELATÓRIO

Adoto, como parte integrante deste Relatório, a instrução produzida no âmbito da Secretaria de Recursos (SERUR), pelo AUFC Emerson Cabral de Brito, vazada nos seguintes termos (fls. 8/14):

"Trata-se de pedidos de reexame interpostos pelos Srs. Ariosvaldo Nunes Cavalcante (anexo 23), Pedro Katusyoshi Nakayama (anexo 24), Júlio Augusto Miranda Filho (anexo 25) e Emanuel Leite Borges (anexo 26) contra o Acórdão 170/2011-Plenário, por meio do qual este Tribunal rejeitou as razões de justificativa apresentadas por eles, aplicando, ao primeiro, multa de R$ 10.000,00 e, aos demais, multa individual de R$ 6.000,00.

FUNDAMENTOS DA DECISÃO RECORRIDA

2. O DNIT e o Estado de Rondônia, por intermédio do Departamento de Viação e Obras Públicas daquela unidade da federação (DEVOP/RO), celebraram em 17/12/2003 o Convênio TT-0201/2003, tendo por objeto, mediante a conjugação de esforços dos partícipes, a execução, pelo convenente, de serviços de conservação na Rodovia BR-429/RO, trecho: Entroncamento BR-364 (Ji-Paraná) – Fronteira Brasil/Bolívia (Costa Marques), segmento: Km 41,9 – Km 385,9, extensão: 344,0 Km.

3. Para as contratações destinadas ao cumprimento da meta nº 1 do referido convênio foi realizada a Concorrência n. 01/2004-CPLO/SUPEL/RO, lançada pelo DEVOP/RO, via Superintendência Estadual de Licitações – SUPEL, por sua Comissão Permanente de Licitações de Obras.

4. Das ocorrências que motivaram a audiência dos responsáveis, apenas a seguinte não foi elidida:

OCORRÊNCIA 3 - inexistência de projetos básico e executivo da obra objeto da Concorrência n. 01/2004-CPLO/SUPEL/RO, supressão de serviços considerados desnecessários, substituição por serviços adicionais no decorrer dos contratos com reflexo financeiro nulo, desobediência aos permissivos legais de acréscimo e redução de serviços, provável existência de "jogo de planilhas", com o intuito de evitar a devolução dos recursos repassados, sendo lembrado que:

a) não consta como anexo ao edital da Concorrência n. 01/2004-CPLO/SUPEL/RO qualquer documento que pudesse orientar a execução dos serviços a serem contratados, como os projetos básico e executivo, previstos na Lei nº 8.666/1993 e na IN-STN n. 01/1997;

b) em face da irregularidade relatada no item anterior, em quase todos os contratos resultantes da aludida Concorrência n. 01/2004-CPLO/SUPEL/RO houve supressões e acréscimos no decorrer das obras, em percentuais que superaram os limites fixados no § 1º do art. 65 da Lei n. 8.666/1993.

5. Por esta irregularidade foram ouvidos em audiência dos seguintes responsáveis:

a) Ariosvaldo Nunes Cavalcante, Jacques da Silva Albagli, Pedro Katusyoshi Nakayama, Emanuel Leite Borges e Júlio Augusto Miranda Filho, para que apresentassem razões de justificativa sobre a redução do quantitativo financeiro dos contratos n. 108/04/GJ/DEVOP-RO (Lote 2), 109/04/GJ/DEVOP-RO (Lote 3), 110/04/GJ/DEVOP-RO (Lote 4), 105/04/GJ/DEVOP-RO (Lote 5) e 106/04/GJ/DEVOP-RO (Lote 6), resultantes da Concorrência Pública n. 01/2004-CPLO/SUPEL/RO, por superdimensionamento das planilhas orçamentárias utilizadas na licitação, com posterior substituição por outros de valores próximos aos primeiros;

b) Jacques da Silva Albagli, para que apresentasse razões de justificativa sobre a ausência de projetos básico e executivo da Concorrência Pública n.° 01/2004-CPLO/SUPEL/RO, e remanejamento de serviços de obras de engenharia que gerou supressões e acréscimos em percentuais acima dos limites impostos pela Lei nº 8.666/1993, relativamente aos contratos nºs 107/04/GJ/DEVOP-RO (Lote 1), 108/04/GJ/DEVOP-RO (Lote 2), 109/04/GJ/DEVOP-RO (Lote 3), 105/04/GJ/DEVOP-RO (Lote 5) e 106/04/GJ/DEVOP-RO (Lote 6).

6. Segundo as informações contidas no voto condutor da decisão recorrida, a representação da Secretaria Federal de Controle informou que o Diretor-Geral do DEVOP/RO, engenheiro Jacques da Silva Albagli, encaminhou o Ofício 2110/GAB/DEVOP-RO, de 13/10/2004, solicitando ao Sr. Odair Cordeiro, Coordenador da 22ª UNIT/RO-DNIT, autorização para permuta de serviços, tendo em vista a redução dessa obra em R$ 728.754,82. Essa solicitação se deu pelo fato de o DEVOP ter chegado à conclusão de que a plataforma de revestimento primário seria de 10,0 metros para o subtrecho do Km 35,0 ao Km 50,0, e de 8,0 metros do Km 50,0 ao Km 120,0. No decorrer da obra descobriu-se que não havia necessidade de construção de bueiros no subtrecho do Km 35,0 ao Km 50,0. Essa substituição de serviços foi autorizada mediante o Ofício n.º 393/2004/GAB/22ª UNIT/DNIT, de 29/10/2004. No edital da Concorrência Pública n. 01/2004-CPLO/SUPEL/RO não havia termo de referência com suas especificações complementares e as normas de execução pertinentes ao objeto licitado, contrariando o disposto no inciso IV do § 2º do art. 40 da Lei 8.666/1993.

7. As informações acima foram confirmadas pela equipe de inspeção deste Tribunal. Verificou-se que de fato não constava como anexo ao Edital da Concorrência Pública n. 01/2004-CPLO/SUPEL/RO qualquer documento que pudesse orientar a execução dos serviços a serem contratados, como os projetos básico e executivo, infringindo-se o disposto no artigo 7º, § 2º, inciso I, da Lei 8.666/1993.

8. Em consequência da ausência dos documentos citados, em cada contrato resultante da CP 01/2004-CPLO/SUPEL/RO houve a supressão unilateral de serviços, considerados desnecessários no

decorrer da obra, com redução de 18% a 41%, e acréscimos de mesmo valor, com percentuais variando de 22% a 56%, em evidente afronta ao art. 65, inciso I, alínea 'b', c/c o art. 65,§ 1º, da Lei 8.666/1993. Essa irregularidade foi objeto de termo aditivo em cada contrato, à exceção do contrato n. 106/04/GJ/DEVOP-RO (lote 6), com a aprovação do Sr. Jacques da Silva Albagli, Diretor-Geral do DEVOP/RO. Junte-se a isso o fato de os termos aditivos aos contratos da CP 01/2004-CPLO/SUPEL/RO não terem considerado em sua memória de cálculo o percentual de supressão de serviços separadamente do percentual de acréscimo e que a metodologia utilizada pelo DEVOP/RO demonstra que houve uma compensação entre supressões e acréscimos, sendo o resultado encontrado aditivado.

9. Tal situação decorreu da ausência dos projetos básico e executivo já mencionados. Como não houve um estudo preliminar documentado sobre as características fundamentais da obra e sua forma de execução, grande parte dos serviços foi considerada desnecessária durante a execução dos contratos.

10. O procedimento era sempre o mesmo: a iniciativa partia do engenheiro fiscal dos contratos, ***Sr. Ariosvaldo Nunes Cavalcante****, que solicitava junto à Gerência de Obras Rodoviárias a possibilidade de remanejamento, com reflexo financeiro nulo na maior parte das vezes, de serviços pertinentes ao contrato fiscalizado. As justificativas apresentadas pelo fiscal do contrato consistiam na superestimativa da planilha de serviços objeto da Concorrência n. 01/2004-CPLO/SUPEL/RO, que era a mesma constante do plano de trabalho apresentado à SR-DNIT/RO-AC.*

11. Após o trâmite interno pelas instâncias competentes, o Diretor-Geral do DEVOP/RO, Sr. Jacques da Silva Albagli encaminhou o Ofício n.º 791/GAB/DEVOP/RO, de 5/5/2005, ao Coordenador da 22ª UNIT/DNIT/RO-AC, ***Sr. Júlio Augusto Miranda Filho****, apresentando um novo plano de trabalho, com a justificativa de que "com o desenvolvimento das obras houve necessidade de adequação com acréscimos e substituições de itens de serviço". Este último responsável então encaminhou a referida solicitação para o serviço de engenharia da entidade, solicitando parecer técnico, enfatizando a necessidade do acréscimo e substituição de serviços propostos na solicitação do DEVOP.*

12. O engenheiro ***Pedro Katusyoshi Nakayama****, à época Supervisor da Unidade Local do Município de Ji-Paraná/RO, emitiu opinião favorável ao pleito do DEVOP/RO, submetendo, logo em seguida, para aprovação superior. O chefe do serviço de engenharia da 22ª UNIT/DNIT/RO-AC, engenheiro Emanuel Leite Borges, endossou o parecer do Supervisor da Unidade Local de Ji-Paraná, encaminhando sua aprovação para análise e apreciação do Coordenador-Geral.*

13. Assim, o Coordenador-Geral, ***Sr. Júlio Augusto Miranda Filho****, acatou as postulações técnicas anteriores, com o argumento de adequação dos serviços à realidade atual.*

14. O quantitativo financeiro das reduções de todos os contratos chega ao montante de R$ 983.501,08, e os acréscimos ao montante de R$ 971.249,12, com uma diferença de apenas R$ 12.251,96. Em termos percentuais, chega-se a 1,25% das supressões realizadas. Depreende-se, então, com base nesses valores, que os serviços adicionados serviram supostamente como meio de evitar a devolução dos recursos repassados pelo convênio, numa espécie de remanejamento de itens, ou um 'jogo de planilhas', colocando-se em dúvida se efetivamente foram realizados.

15. Pelas condutas acima, foi realizada a audiência dos Srs. Ariosvaldo Nunes Cavalcante, na condição de fiscal do contrato, Sr. Jacques da Silva Albagli, Diretor-Geral do DEVOP/RO, Sr. Pedro Katusyoshi Nakayama, supervisor da Unidade Local do DNIT em Ji-Paraná/RO, Sr. Emanuel Leite Borges, responsável pelo Serviço de Engenharia da 22ª UNIT/DNIT/RO-AC, e do Sr. Júlio Augusto Miranda Filho, Coordenador-Geral da 22ª UNIT/DNIT/RO-AC.

16. O Sr. Jacques da Silva Albagli foi ouvido ainda pela ausência de projetos básico e executivo da Concorrência Pública n. 01/2004-CPLO/SUPEL/RO, que redundou nos ajustes de supressões e acréscimos acima dos permissivos legais, relativamente aos contratos n. 107/04/GJ/DEVOP-RO (Lote 1), 108/04/GJ/DEVOP-RO (Lote 2), 109/04/GJ/DEVOP-RO (Lote 3), 105/04/GJ/DEVOP-RO (Lote 5) e 106/04/GJ/DEVOP-RO (Lote 6), por ter sido ele o signatário representante do Estado de Rondônia, no ato da assinatura do Convênio TT – 0201/2003, sendo responsável pela execução das obras, respectivas licitações e contratos vinculados ao convênio, além de ser o responsável pela assinatura dos termos aditivos com percentuais acima dos limites permitidos pela Lei 8.666/1993.

17. O Relator a quo, acolhendo proposta da Unidade Técnica no sentido da rejeição das razões de justificativa apresentadas, considerou que, se é verdade que, pelos elementos constantes dos autos, não se pode afirmar ter havido com isso prejuízo aos cofres públicos, também não é menos certo que não há como descartar tal hipótese, dado que os preços contratados somente junto às licitantes originalmente selecionadas não puderam, em face dessa limitação, sofrer a força do mercado concorrente em sua plenitude, após as consideráveis alterações promovidas. Além disso, não se percebe, na motivação para os vários acréscimos e supressões além dos limites legais nos contratos originais, nem a demonstração da inviabilidade técnica de outro ato convocatório nem a indicação das consequências insuportáveis ao interesse público da alternativa de realização de novo certame.

18. No tocante à responsabilização, o Relator a quo atribuiu maior grau de responsabilidade ao Diretor-Geral do DEVOP/RO, Sr. Jacques da Silva Albagli, e ao fiscal dos contratos, Sr. Ariosvaldo Nunes Cavalcante, pertencente aos quadros do DEVOP/RO. Ao primeiro, porque, na condição de signatário representante do Estado de Rondônia, no ato da assinatura do Convênio TT – 0201/2003, era responsável pela execução das obras, respectivas licitações e contratos vinculados ao convênio, além de ser o responsável pela assinatura dos termos aditivos com percentuais acima dos limites permitidos pela Lei 8.666/1993. Ao segundo, porque era de quem sempre partia a iniciativa de solicitar junto à Gerência de Obras Rodoviárias a possibilidade de remanejamento, com reflexo financeiro nulo na maior parte das vezes, de serviços pertinentes aos contratos fiscalizados.

19. Ainda no entender se Sua Excelência, em termos de culpabilidade, um peso menor deve ser atribuído aos demais responsáveis, com uma apenação proporcional a isso, considerando o nível de participação deles nas ocorrências em tela: Srs. Júlio Augusto Miranda Filho, Coordenador-Geral da 22ª UNIT/DNIT/RO-AC, Emanuel Leite Borges, chefe do Serviço de Engenharia da 22ª UNIT/DNIT/RO-AC, e Pedro Katusyoshi Nakayama, supervisor da Unidade do DNIT em Ji-Paraná/RO.

ADMISSIBILIDADE

20. Reiteram-se os exames preliminares de admissibilidade (fl. 4, anexo 23; fl. 180, anexo 24; fl. 181, anexo 25; fl. 145, anexo 26) – acolhidos à fl. 7, anexo 23, pelo relator, Ministro José Jorge –, que concluíram pelo conhecimento dos recursos, suspendendo-se os efeitos dos itens 9.3, 9.4 e 9.5 do acórdão recorrido.

MÉRITO

RECURSO DO SR. ARIOSVALDO NUNES CAVALCANTE (ANEXO 23)

Argumento:

21. O Recorrente alega, em síntese:

– que os fiscais do Departamento de Viação e Obras Públicas de Rondônia (DEVOP-RO), entre os quais ele próprio, não acompanharam o processo licitatório e nem a elaboração das cláusulas dos contratos, e que se identificam mais como fiscais de serviços;

– que após receberem a documentação necessária para iniciar o acompanhamento da obra (tais como: contratos, planilhas orçamentárias e cronograma físico-financeiro da obra), os fiscais se deslocaram pela rodovia BR-429 para conhecimento e verificar a real necessidade referente às condições do estado físico da rodovia, razão pela qual percorreram todo o trecho contratado (km 35 ao km 120) e constataram que além dos serviços ora contratados seriam necessários acrescentar outros serviços que não constavam nas planilhas originais e que seria necessário fazer algumas adequações;

– que, por ser uma obra de conservação, os fiscais acharam por bem realizar um cadastro rodoviário para levantar as reais necessidades da rodovia BR-429, em razão do quê foi constituída uma equipe para realizar o referido cadastro, composta de engenheiros integrantes da comissão de fiscalização, técnico em estradas e topógrafo;

– que para a realização do referido cadastro (levantamento dos serviços necessários), foi necessário consultar a Unidade Local do DNIT no município de Ji-Paraná/RO quando necessário, moradores da região e motoristas que diariamente trafegam na referida rodovia no intuito de obter subsídios para melhor dimensionamento dos serviços a serem executados;

– que, ao concluir o cadastro, chegaram ao consenso de que para melhor aproveitar os recursos disponíveis para a execução da obra seria necessário fazer adequações ao contrato original, como descrevemos anteriormente e é de conhecimento do TCU através das justificativas;

– que, segundo a análise deste Tribunal, verificou-se sempre o mesmo procedimento de partir do Recorrente solicitação à Gerência de Obras Rodoviárias sugerindo a possibilidade de remanejamento, mas que é de praxe em todas as nossas obras o procedimento adotado, haja vista que somos subordinados a esta gerência e todos os documentos gerados pelos fiscais deverão ser encaminhados à Gerência de Obras Rodoviárias, pois seguem uma rigorosa hierarquia;

– que todos os documentos gerados pelos fiscais são analisados pela Gerência Rodovia e em seguida encaminhados à Diretoria Geral para análise e posteriormente à Gerência Jurídica do DEVOP/RO para análise da legalidade da ação;

– que cabe aos fiscais somente sugerir serviços necessários a serem executados nas diversas frentes de serviços, pois prestam serviço diretamente nas frentes de trabalho, acompanhando a execução da obra e não tomando nenhuma decisão de execução de serviços que não constam no projeto original, sem antes levar ao conhecimento da esfera superior para as devidas providências e decisão e, se for o caso, posterior liberação;

– que não houve qualquer irregularidade praticada pelo Recorrente.

Análise

22. Muito embora o Recorrente alegue não ter acompanhado o processo licitatório, observa-se que a irregularidade que motivou a sua condenação não se limitou ao processo licitatório, mas também à supressão de serviços considerados desnecessários, substituição por serviços adicionais no decorrer dos contratos com reflexo financeiro nulo, desobediência aos permissivos legais de acréscimo e redução de serviços e provável existência de "jogo de planilhas", com o intuito de evitar a devolução dos recursos repassados, irregularidades estas que podem sim ser atribuídas ao ora Recorrente.

23. A responsabilidade deste Recorrente, na condição de fiscal dos contratos, está perfeitamente delineada no voto condutor da decisão recorrida. Era dele "a iniciativa de solicitar junto à Gerência de Obras Rodoviárias a possibilidade de remanejamento, com reflexo financeiro nulo na maior parte das vezes, de serviços pertinentes aos contratos fiscalizados".

24. O fato de os trâmites seguirem uma hierarquia rigorosa não ameniza a responsabilidade particular deste Recorrente, embora tenha sido levada em conta na apenação dos demais recorrentes. Isto porque este Recorrente era quem solicitava o remanejamento dos recursos, isto é, quem iniciava todo o processo que culminava na irregularidade; ao contrário dos demais recorrentes, que apenas davam andamento ou executavam a solicitação.

25. A alegação de que era praxe o procedimento apontado como irregularidade por este Tribunal não só não é suficiente para elidir ou justificar a irregularidade, como, ao contrário, a confirma, constituindo razão adicional para que o acórdão recorrido não seja reformado.

26. Por fim, com relação ao cadastro rodoviário invocado pelo Recorrente, importa ressaltar que tal cadastro foi alvo de considerações adicionais do Relator ***a quo****, o qual entendeu que as razões de justificativa então encaminhadas pelos responsáveis, "não obstante a comprovada deficiência do instrumento utilizado para definição do objeto da licitação (cadastro rodoviário)", até poderiam ser acolhidas, se o objeto da audiência se restringe à utilização de tal instrumento. Contudo, entendeu Sua Excelência que "o chamado 'cadastro rodoviário', com a sua evidente imprecisão", dá ensejo acréscimos ou supressões além dos limites estabelecidos no art. 65, § 1º, da Lei nº 8.666/1993, como se deu no caso vertente.*

27. Não sendo as alegações do Recorrente suficientes para elidir ou justificar os fundamentos da decisão recorrida relativamente à sua participação para o cometimento da irregularidade identificada por este Tribunal, deve-se negar provimento ao recurso.

RECURSOS DOS SRS. PEDRO KATUSYOSHI NAKAYAMA (anexo 24), JÚLIO AUGUSTO MIRANDA FILHO (anexo 25), EMANUEL LEITE BORGES (anexo 26)

28. Estes recursos possuem basicamente o mesmo teor, diferindo em pontos específicos, devidamente identificados abaixo.

Argumento:

29. Os Recorrentes informam as datas em que foram feitas as publicações dos termos aditivos ao convênio. Em seguida, aduzem, em síntese:

– que o plano de trabalho original serviu de base para as prorrogações de prazo do 1° Termo Aditivo ao 5º Termo Aditivo (à exceção do 2° Termo Aditivo) e que, desses, os Recorrentes emitiram parecer favorável ao plano de trabalho referente ao 5º Termo Aditivo, sendo que o Sr. Emanuel Leite Borges emitiu parecer favorável também com relação ao plano de trabalho que originou o convênio;

– que o processo que trata do convênio em questão foi mal conduzido desde sua origem no DNIT/DF, que é o órgão responsável por administrar todos os encaminhamentos e rotinas necessárias à concepção do processo;

– que a Procuradoria Federal diz claramente que o 2° Termo Aditivo, o qual também foi assinado e publicado pelo DNIT Brasília, em vez de ratificar a Cláusula Primeira, para detalhar melhor o objeto do convênio, alterou o referido objeto, e mesmo assim os gestores à época assinaram e publicaram o Termo Aditivo que deu abertura para a continuidade do mesmo;

– que estão sendo penalizados por emitirem pareceres aprovando um plano de trabalho de etapa referente ao 5º Termo Aditivo de Prazo invalidado pela Procuradoria Federal, a qual entendeu que o convênio já estava vencido por decurso de prazo quando da lavratura do 5° Termo Aditivo, haja vista que o prazo estipulado pelo 4° Termo Aditivo havia se expirado em 5/8/2005, e que, embora o 5º Termo Aditivo tivesse sido assinado em 4/5/2005, a Cláusula Quarta deste mesmo Termo Aditivo reza que ele só terá eficácia a partir de sua publicação, e neste caso a sua publicação ocorreu em 13/9/2005, razão pela qual o considerou vencido por decurso de prazo;

– que o plano de trabalho por eles assinado e aprovado, que se referem ao 5° Termo Aditivo, também seria nulo, seguindo o raciocínio da nulidade do 5º Termo Aditivo.

30. Por fim, os Recorrentes reproduzem o item 122 constante do relatório que acompanha a decisão recorrida, em que a Unidade Técnica consignou não ter identificado dano ao erário e que mesmo o jogo de planilha não foi constatado naquela etapa processual.

31. O Sr. Pedro Katusyoshi Nakayama alega ter havido equívoco da sua parte quando informou que havia reflexo negativo de (-3,21%), pois isso ocorreu apenas em um dos itens do novo plano de trabalho, quando comparado ao original, sem que tenha havido alteração do valor global do convênio; e que o que ocorreu foi uma alteração de quantitativos de serviços sem reflexo financeiro, que também não foi considerado por ocasião da lavratura do 5º Termo Aditivo.

32. O Sr. Júlio Augusto Miranda Filho, por sua vez, informa que chegou ao DNIT/RO-AC em fevereiro de 2005, quando encontrou todo o processo em andamento, e, a seu ver, não seria dele, como recém assumido na função de Coordenador à época, ter o poder de brecar um processo eivado de vícios desde sua concepção.

Análise

33. Conquanto seja verdadeira a alegação que a Procuradoria Federal Especializada do DNIT, por meio do Parecer n. 48/2005, de 17/8/2005 (fls. 73-77, anexo 8), se manifestou no sentido de o 2º Termo Aditivo, e portanto o próprio convênio, "já ter expirado por decurso de prazo em 05/08/2005, não cabendo qualquer alteração", tal pronunciamento parece não ter sido acolhido no âmbito do DNIT/RO, tem em vista que a continuidade da vigência do convênio em questão. Assim, as manifestações dos ora Recorrentes às fls. 28, 49 e 54, anexo 8, embora anteriores ao parecer acima referido, tiveram plena eficácia e puderam servir de fundamento para a condenação deles. No caso particular do Sr. Pedro Katusyoshi Nakayama, em seu parecer técnico datado de 20/7/2006 (fls. 382-385, vol. 3 do anexo 8), não fez ele qualquer referência à suposta expiração do prazo do convênio.

34. Desta forma, o que de fato se tem, de acordo com o consignado no relatório que acompanha a decisão recorrida, é que o Sr. Pedro Katusyoshi Nakayama, na qualidade de supervisor da Unidade do DNIT em Ji-Paraná/RO, foi o responsável pela anuência da solicitação das alterações dos serviços solicitados pelo DEVOP/RO; o Sr. Emanuel Leite Borges, chefe do Serviço de Engenharia da 22ª UNIT/DNIT-RO/AC, foi o responsável pela aprovação do novo plano de trabalho e por acompanhar o cumprimento do Convênio TT 201/2003, tendo endossado o parecer do Supervisor da unidade local; e

o Sr. Júlio Augusto Miranda Filho, como Coordenador-Geral da 22ª UNIT/DNIT/RO-AC, foi o responsável pela aprovação do novo plano de trabalho e por acompanhar o cumprimento do Convênio TT 201/2003. Portanto, o trâmite interno da solicitação de remanejamento de recursos feita pelo Sr. Ariosvaldo Nunes Cavalcante, também recorrente, contou com a colaboração dos ora Recorrentes, os quais foram apenados na medida da sua colaboração para a irregularidade.

35. Em vista dos fatos constatados e devidamente comprovados nos autos, as alegações apresentadas pelos Recorrentes não se mostram aptas a infirmar a colaboração deles na irregularidade verificada, razão pela qual deve-se negar provimento ao recurso.

CONCLUSÃO

36. Ante o exposto, submete-se o assunto à consideração superior, propondo:

a) conhecer dos pedidos de reexame interpostos pelos Srs. Ariosvaldo Nunes Cavalcante, Pedro Katusyoshi Nakayama, Júlio Augusto Miranda Filho e Emanuel Leite Borges, com fundamento no artigo 48 da Lei 8.443/1992, para, no mérito, negar-lhes provimento, mantendo-se o Acórdão 170/2011-Plenário em seus exatos termos;

b) dar ciência aos recorrentes e demais interessados."

2. O dirigente da SERUR manifestou-se de acordo com a instrução (fl. 15).

É o relatório.

VOTO

Trata-se de Pedidos de Reexame interpostos pelos Srs. Ariosvaldo Nunes Cavalcante (anexo 23), Pedro Katusyoshi Nakayama (anexo 24), Júlio Augusto Miranda Filho (anexo 25) e Emanuel Leite Borges (anexo 26) contra o Acórdão nº 170/2011-Plenário, por meio do qual este Tribunal rejeitou as razões de justificativa por eles apresentadas, aplicando multa de R$ 10.000,00 ao primeiro e, aos demais, multa individual de R$ 6.000,00.

2. Após examinar as razões recursais carreadas aos autos, manifesto-me de acordo com os fundamentos expendidos na instrução da SERUR, adotando-os, desde já, como minhas razões de decidir, sem prejuízo de aduzir as considerações que se seguem.

3. O DNIT e o Estado de Rondônia, por intermédio do Departamento de Viação e Obras Públicas daquela unidade da Federação (DEVOP/RO), celebraram o Convênio TT-0201/2003, tendo por objeto a execução, pelo convenente, de serviços de conservação na *"Rodovia BR-429/RO, trecho: Entroncamento BR-364 (Ji-Paraná) – Fronteira Brasil/Bolívia (Costa Marques), segmento: Km 41,9 – Km 385,9, extensão: 344,0 Km"*.

4. Para as contratações destinadas ao cumprimento da meta nº 1 do referido convênio, foi realizada a Concorrência nº 01/2004-CPLO/SUPEL/RO, lançada pelo DEVOP/RO, via Superintendência Estadual de Licitações – SUPEL. Quanto ao edital do aludido certame, constatou-se que ele não continha documento apto a orientar a execução dos serviços, em flagrante violação ao art. 7º, § 2º, I, da Lei nº 8.666/93, segundo o qual *"as obras e os* ***serviços somente poderão ser licitados quando houver projeto básico aprovado pela autoridade competente*** *e disponível para exame dos interessados em participar do processo licitatório"*. (grifei)

5. Por essa irregularidade específica, foi apenado o Sr. Jacques da Silva Albagli, Diretor-Geral do DEVOP/RO, representante do Estado de Rondônia no ato da assinatura do Convênio TT – 0201/2003, *"responsável pela execução das obras, respectivas licitações e contratos vinculados ao convênio"*.

6. Em consequência da ausência de projeto básico, bem como de projeto executivo, teria havido supressão unilateral, nos contratos resultantes do certame em tela, de serviços considerados desnecessários, com redução de 18% a 41% do valor originalmente contratado, e acréscimos com percentuais variando de 22% a 56%, em evidente afronta ao art. 65, I, 'b', c/c o art. 65,§ 1º, da Lei nº 8.666/93.

7. Como bem assinalado pela unidade técnica, a irregularidade consiste no fato de *"os termos aditivos aos contratos da CP 01/2004-CPLO/SUPEL/RO não terem considerado em sua memória de cálculo o percentual de supressão de serviços separadamente do percentual de acréscimo, e que a metodologia utilizada pelo DEVOP/RO demonstra que houve uma compensação entre supressões e acréscimos, sendo o resultado encontrado aditivado"*.

8. Além de violação à norma legal, tal procedimento não encontra guarida na jurisprudência do TCU, tendo sido consolidado, no âmbito desta Corte, o entendimento de que, para efeito de observância dos limites de alterações contratuais previstos no art. 65 da Lei nº 8.666/93, devem ser consideradas as reduções e supressões de quantitativos de forma isolada, ou seja, o conjunto de reduções e o conjunto de acréscimos devem ser sempre calculados sobre o valor original do contrato, aplicando-se a cada um desses conjuntos, individualmente e sem nenhum tipo de compensação entre eles, os limites de alteração estabelecidos no supracitado dispositivo legal.

9. No que tange à responsabilidade pelas irregularidades perpetradas, como bem enfatizado pela unidade técnica, a participação do Sr. Ariosvaldo Nunes Cavalcante, na condição de fiscal dos contratos, está perfeitamente delineada nos autos. Era dele *"a iniciativa de solicitar junto à Gerência de Obras Rodoviárias a possibilidade de remanejamento, com reflexo financeiro nulo na maior parte das vezes, de serviços pertinentes aos contratos fiscalizados"*.

10. De igual forma, quanto aos procedimentos eivados de vícios, restou bem evidenciada pela SERUR – valendo-se de conclusões insertas no Voto condutor do acórdão recorrido – a responsabilidade dos demais recorrentes, senão vejamos:

"10. ***O procedimento era sempre o mesmo****: a iniciativa partia do engenheiro fiscal dos contratos,* ***Sr. Ariosvaldo Nunes Cavalcante****, que solicitava junto à Gerência de Obras Rodoviárias a possibilidade de remanejamento, com reflexo financeiro nulo na maior parte das vezes, de serviços pertinentes ao contrato fiscalizado. As justificativas apresentadas pelo fiscal do contrato consistiam na superestimativa da planilha de serviços objeto da Concorrência n. 01/2004-CPLO/SUPEL/RO, que era a mesma constante do plano de trabalho apresentado à SR-DNIT/RO-AC.*

11. Após o trâmite interno pelas instâncias competentes, o Diretor-Geral do DEVOP/RO, Sr. Jacques da Silva Albagli encaminhou o Ofício n.º 791/GAB/DEVOP/RO, de 5/5/2005, ao Coordenador da 22ª UNIT/DNIT/RO-AC, ***Sr. Júlio Augusto Miranda Filho****, apresentando um novo plano de trabalho, com a justificativa de que "com o desenvolvimento das obras houve necessidade de adequação com acréscimos e substituições de itens de serviço". Este último responsável então encaminhou a referida solicitação para o serviço de engenharia da entidade, solicitando parecer técnico, enfatizando a necessidade do acréscimo e substituição de serviços propostos na solicitação do DEVOP.*

12. O engenheiro ***Pedro Katusyoshi Nakayama****, à época Supervisor da Unidade Local do Município de Ji-Paraná/RO, emitiu opinião favorável ao pleito do DEVOP/RO, submetendo, logo em seguida, para aprovação superior. O chefe do serviço de engenharia da 22ª UNIT/DNIT/RO-AC, engenheiro* ***Emanuel Leite Borges****, endossou o parecer do Supervisor da Unidade Local de Ji-Paraná, encaminhando sua aprovação para análise e apreciação do Coordenador-Geral.*

13. Assim, o Coordenador-Geral, ***Sr. Júlio Augusto Miranda Filho****, acatou as postulações técnicas anteriores, com o argumento de adequação dos serviços à realidade atual." (*grifei*)*

11. Restou, portanto, plenamente configurada a responsabilidade dos recorrentes, tendo sido perfeitamente estabelecido o nexo de causalidade entre as ocorrências apontadas e a conduta de cada um deles.

12. Por fim, na esteira do que asseverou o Relator da deliberação recorrida, *"se é verdade que, pelos elementos constantes dos autos, não se pode afirmar ter havido com isso prejuízo aos cofres públicos, também não é menos certo que não há como descartar tal hipótese, dado que os preços contratados somente junto às licitantes originalmente selecionadas não puderam, em face dessa limitação, sofrer a força do mercado concorrente em sua plenitude, após as consideráveis alterações promovidas"*.

Ante o exposto, levando em conta o grau de reprovação das condutas perpetradas, VOTO por que seja adotada a deliberação que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 21 de setembro de 2011.

JOSÉ JORGE
Relator

ACÓRDÃO Nº 2530/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 015.678/2005-3.
2. Grupo I – Classe I – Assunto: Pedido de Reexame
3. Recorrentes: Ariosvaldo Nunes Cavalcante (160.573.334-20); Pedro Katusyoshi Nakayama (315.654.847-20); Júlio Augusto Miranda Filho (826.270.968-34); Emanuel Leite Borges (029.015.442-15).
4. Entidades: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transporte – DNIT e Departamento de Viação e Obras Públicas do Estado de Rondônia – DEVOP/RO.
5. Relator: Ministro José Jorge.
5.1 Relator da deliberação recorrida: Ministro Valmir Campelo
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade: Secretaria de Recursos (SERUR/DT1).
8. Advogados constituídos nos autos: Paulo Cezar R. de Araujo (OAB/RO 3.182), Rafael Oliveira Claros (OAB/RO 3.672), Fabrício da Costa Bensiman (OAB/RO 3.931), Cecília Vasconcelos Filomeno Moreira Chagas (OAB/RO 4.115), Evandro Freitas de Farias (OAB/RO 444-E), Alessandra Elaine Matuda (OAB/RO 1.713), Newton Schramm de Souza (OAB/RO 2.947) e José Clemente de Araújo Neto (OAB/MG 72.523-B).

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Pedidos de Reexame interpostos pelos Srs. Ariosvaldo Nunes Cavalcante, Pedro Katusyoshi Nakayama, Júlio Augusto Miranda Filho e Emanuel Leite Borges contra o Acórdão nº 170/2011-Plenário, por meio do qual este Tribunal rejeitou as razões de justificativa por eles apresentadas, aplicando multa de R$ 10.000,00 ao primeiro e, aos demais, multa individual de R$ 6.000,00.
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, em:
9.1. conhecer dos Pedidos de Reexame interpostos para, no mérito, negar-lhes provimento, mantendo-se o Acórdão nº 170/2011-Plenário em seus exatos termos;
9.2. dar ciência aos recorrentes.

10. Ata n° 39/2011 – Plenário.
11. Data da Sessão: 21/9/2011 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2530-39/11-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Augusto Nardes (na Presidência), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge (Relator) e José Múcio Monteiro.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.
13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO NARDES
Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)
JOSÉ JORGE
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário
TC 016.787/2011-0
Natureza: Representação
Entidade: Universidade Federal de Santa Catarina
Interessada: Cozil Equipamentos Industriais Ltda.
Advogado constituído nos autos: não há

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. CONTRATO DE FORNECIMENTO. POSSÍVEIS IRREGULARIDADES NO ÂMBITO DO PREGÃO ELETRÔNICO. ADOÇÃO DE MEDIDA CAUTELAR. OITIVA DA REPRESENTADA. JUSTIFICATIVAS INSUFICIENTES PARA ELIDIR AS IRREGULARIDADES SUSCITADAS. PROCEDÊNCIA. DETERMINAÇÃO. ANULAÇÃO DO CERTAME. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Trata-se de Representação, com pedido de medida cautelar, formulada a este Tribunal pela empresa Cozil Equipamentos Industriais Ltda., com fulcro no art. 113, § 1º, da Lei nº 8.666/93, versando sobre supostas irregularidades perpetradas no âmbito do Pregão Eletrônico nº 62/2011, promovido pela Universidade Federal de Santa Catarina com vistas à aquisição de caldeirões autogeradores de vapor para uso no restaurante universitário, sendo seis unidades com capacidade de 500 litros e duas com capacidade de 100 litros.

2. Adoto, como parte integrante deste Relatório, a instrução produzida no âmbito da Secex-SC, pelo Auditor Carlos Alberto Lellis, vazada nos seguintes termos:

"Atendendo proposição desta Secex, o Exmº Relator José Jorge determinou à Universidade Federal de Santa Catarina, sem prévia oitiva, que adotasse as providências necessárias à suspensão das aquisições de equipamentos que tenham por base o pregão 62/2011 até que o Tribunal deliberasse acerca do mérito da questão, nos termos do art. 45 da Lei 8.443, de 1992.

2. Determinou, ainda, a oitiva, nos termos nos termos do art. 276, § 3º, do RI/TCU, da UFSC e da empresa Cozilândia Comércio e Manutenção de Equipamentos Ltda., a fim de que, no prazo de 15 (quinze) dias, contado da notificação, caso houvesse interesse, se pronunciassem acerca das seguintes ocorrências, as quais fundamentaram a emissão de medida cautelar:

a) o preço de referência estabelecido para os itens do pregão eletrônico 62/2011 se mostra incompatível com os obtidos nos lances e também com os praticados em licitações públicas de outros órgãos, ocasionando distorção na adjudicação do certame;

b) homologação do pregão eletrônico 62/2011 com preços finais aceitos para o certame, ofertados pela nona colocada, muito acima daqueles oferecidos pelas primeiras colocadas, desclassificadas ao longo do certame, bem como dos obtidos por outros órgãos públicos em licitações, ato que pode ocasionar lesão aos cofres públicos;

c) não ter sido realizada, pela pregoeira, negociação com vistas a reduzir os preços da proposta da empresa Cozilândia Comércio e Manutenção de Equipamentos Ltda. aos patamares das demais licitantes, tendo em conta que era de seu conhecimento a existência de propostas mais vantajosas no próprio certame, ainda que desclassificadas por questões procedimentais ao alvedrio da pregoeira; e

d) terem sido adjudicados à empresa Cozilândia Comércio e Manutenção de Equipamentos Ltda. itens com preços muito acima daqueles oferecidos pelas primeiras colocadas, desclassificadas ao longo do certame, ato que pode ocasionar lesão aos cofres públicos.

3. Determinou, também, a remessa de cópia do inteiro teor do presente processo à empresa Cozilândia Comércio e Manutenção de Equipamentos Ltda., como forma de subsidiar a elaboração de sua resposta à oitiva.

4. À Secex-SC, o Exmº Relator determinou a promoção de diligência junto à UFSC com vistas a obter cópia integral do processo referente ao pregão eletrônico 62/2011, de sorte a verificar a regularidade na elaboração do orçamento que serviu de base para a contratação e identificar, caso haja irregularidades, os possíveis responsáveis e o prosseguimento na instrução destes autos.

MANIFESTAÇÕES APRESENTADAS

4. A UFSC encaminhou cópia digitalizada do processo administrativo relativo ao pregão 62/2011, bem como a manifestação da senhora pregoeira acerca dos fatos. Resumidamente, as alegações são as que seguem.

a) os preços de referência foram estabelecidos mediante pesquisa no mercado nacional, realizada pelo Restaurante Universitário;

b) considera equivocada a comparação com aquisições promovidas por outras entidades, por tratarem de equipamentos com especificações e exigências diferentes daquelas da UFSC;

c) a homologação à empresa nona colocada no certame se deveu ao fato de ter sido a única empresa a responder às solicitações da pregoeira pelo sistema, não tendo havido, no caso da empresa Cozil, qualquer solicitação de documentos, como alegado;

d) afirma que houve efetiva negociação com a empresa Cozilândia, conforme registra o sistema, e que após a confirmação da proposta, solicitou o catálogo dos produtos e a documentação, suspendendo aí o certame para análise, e que nas suas decisões não atuou com livre arbítrio, mas sim de acordo com as suas funções de pregoeira, em obediência à legislação e a edital do pregão;

e) alega que a adjudicação dos itens, pelos valores por ela aceitos, ocorreu com base na estimativa de preços obtida pelo Restaurante Universitário;

f) entende que não lhe cabe julgar as razões das empresas não terem respondido ás solicitações durante o pregão nem estarem em falta com a documentação exigida.

5. A pregoeira apresenta, ainda, a resposta dada por ela à reitoria da UFSC acerca da representação da empresa Cozil:

"Aproveito a oportunidade para cientificar ao Tribunal de Contas da União sobre as respostas á representação feita pela empresa Cozil Equipamentos Industrias Ltda. contra minha pessoa, ao Magnífico Reitor da Universidade Federal da Santa Catarina, Prof. Doutor Álvaro Toubes Prata.

Processo 23080021574/2011-35, pregão n° 062/2011 esclarece e informo que;

1) Consta registrado em ata todos as mensagens feita por mim NOVÂNIA NUNES - pregoeira com todos os participantes, afirmo que em nenhum momento dei tratamento diferenciado a quem quer que seja, pois o andamento do certame depende dos fornecedores estarem logados ou não e principalmente acompanhando o certame.

2) Na abertura do certame chamo a atenção de todos da necessidade de permanecerem defronte a tela e de todos os itens importante para o bom andamento do certame;

3) Informo aos participantes da licitação o momento da aceitação das propostas e peço que continuem logados (defronte a tela);

4) Fiz questionamentos quanto à especificação e valores cotados a todos os participantes da licitação, até chegar ao vencedor;

5) A solicitação da confirmação quanto as especificações dos equipamentos, bem como dos valores de cotação entendo como necessário, pois muitos licitantes copiam na integra a especificação constante do edital no que podem divergir dos equipamentos da linha de produção das empresas. Os valores cotados por alguns fornecedores estavam bem abaixo do estimado pelo órgão requerente, portanto, viáveis para aceitação (conforme constam no processo virtual). Como pregoeira tenho o dever de fazer questionamentos aos fornecedores toda vez que tiver dúvidas, pois é neste momento, nesta fase, que

posso esclarecer e verificar se a proposta atende as nossas necessidades, podendo aceitar ou não a proposta, baseado no orçamento e na especificação feita pelo requerente (RU), pergunta essa feita a todos;

6) Em nenhum momento recebi questionamento feito por parte de empresa quanto à especificação;

7) Consta registrado em ata o tempo dado para que a empresa Cozíl se manifestasse quando ao questionamento;

8) Somente após respostas aos questionamentos e que poderia aceitar a proposta.

9) O pregão é eletrônico e todo o procedimento se dá via chat portanto todos que cadastraram suas propostas deveriam estar não somente logados, mas atentos (defronte a tela) e é o que não acontecem muitas vezes na prática. Não consta das Leis 10.520/02 e 8.666/93, qual o tempo que deverá ser dado ao licitante para responder aos questionamentos.

10) Informo que a empresa Cozil entrou com a intenção de recurso somente quanto ao tempo que foi dado para que respondesse ao questionamento feito quanto a especificação e valor;

11) A empresa Cozil alega que cometi atos que prejudicaram o erário público e que deixei de observar o principio da proposta mais vantajoso para administração publica. Afirmo que em nenhum momento deixei de cumprir quaisquer princípios, pois o pregoeiro tem como seu instrumento o Edital. No Edital estão contidas todas as informações necessárias, desde os orçamentos e os documentas necessários para habilitação, bem como as regras do certame.

12) Informo que das empresas que cadastram suas propostas somente duas tinham a declaração de visita exigida no edital. Pergunto: será que as demais não leram o edital na integra?

13) Por que a nona colocada ficou até o final de todas as negociações e a terceira colocada não fez o mesmo. Pergunto: será que a empresa Cozil estava acompanhando o certame? Vale ressaltar que o Edital, no item 4.7, transfere a responsabilidade do ônus do prejuízo aos licitantes que, mesmo logado, não responderem aos questionamentos feitos pela pregoeira, no decurso do certame.

14) Afirma nos autos que Administração Publica (UFSC) foi lesada ao contratar a nona colocada;

15) Alega que não respondeu ao questionamento por que estava separando sua documentação para ser encaminhada. Conforme as trocas de mensagens, constantes da Ata do pregão eletrônico 62/2011, na oportunidade solicitei apenas a confirmação quanto as especificações dos equipamentos e dos preços oferecidos. No momento não solicitei documentação, conforme alegação da empresa Cozil dizendo que não atendeu ao chamamento da pregoeira por estar separando a documentação. A fase da solicitação da documentação é posterior à fase de aceitação das propostas;

16) Coloca nos autos que os prazos foram diferenciados, esse prazos são mais longos ou curtos a partir do momento que o licitante se manifesta. Quando há manifestação por parte do licitante é dado sim tempo para que ele responda. No presente caso não houve manifestação por parte da empresa Cozil, solicitando ampliação do prazo, pois entendemos que estão logados, conectados, e devemos aceitar a proposta que correspondam as especificações, o valor e a documentação que corresponde à habilitação;

17) A sessão não se encerra após os lances, todos devem ficar logados até o encerramento do certame, nem sempre o que está em primeiro ou em quarto colocado é que será o vencedor, pois aqueles que não correspondem às exigências do edital (no presente caso quanto ao valor, especificação e exigido no Edital) serão questionados até que se tenha o vencedor, que atenda ao constante do Edital e às necessidades, no caso da RU/UFSC.

18) A empresa vencedora era a nona colocada, sendo que os mesmos questionamentos feitos as anteriores foram feitos a ela, também. Se a empresa Cozilândia foi rápida na sua resposta é sinal que estava acompanhando (logada) desde o inicio do certame.

Diante do exposto coloco-me à disposição para prestar quaisquer esclarecimentos que por ventura seja necessário."

6. Acompanha a manifestação, um laudo elaborado por servidor da UFSC, atestando que o equipamento cotado pela empresa Cozil não atendia as especificações do edital.

7. A empresa Cozilândia, vencedora do pregão, também apresentou suas considerações acerca das questões contidas na oitiva. Basicamente, refuta que os seus preços estejam muito altos, alegando que

seu produto atende todas as especificações do edital e que foi oferecido desconto de 30% em relação à proposta inicial, valor esse situado abaixo do preço base do certame.

8. Acredita que as demais empresas apresentaram preços bem inferiores em razão de terem cotado produtos que não atendiam as especificações e reitera que os seus preços, apresentados no pregão, são os mesmos praticados em outras licitações de que participa.

9. Por fim, defende os procedimentos adotados pela pregoeira e que a empresa se manifestou no momento oportuno, atendendo todos os requisitos de habilitação, tendo a sua proposta adjudicada e homologada no certame, e pede o indeferimento do pedido da Cozil e a autorização para prosseguimento dos atos de empenho e fornecimento dos produtos.

ANÁLISE

10. A questão central que se apresenta no presente processo diz respeito à ocorrência de possível dano ao erário em razão da aquisição de produtos por valores muito superiores aos existentes no próprio certame, e em aquisições de produtos aparentemente similares, promovidos por outros entes públicos.

11. Na rápida análise que se procedeu para fins de admissibilidade da concessão da medida cautelar, identificou-se que havia oito propostas mais baratas do que aquela homologada ao final do certame. Lendo a ata do pregão, verifica-se que em nenhum momento da sessão foi questionado se esses produtos mais baratos atendiam as especificações exigidas, além do que, não foi essa a razão da desclassificação das propostas, que ocorreu em razão de não atenderem ao chamamento, via sistema, da senhora pregoeira, ou não terem realizado a visita técnica.

12. Na mesma medida, a pesquisa realizada junto a outros órgãos não teve o rigor técnico de comparar item a item as especificações do edital da UFSC, servindo apenas para subsidiar a formação de juízo acerca da existência do fumus boni juris, um dos elementos essenciais à concessão da medida cautelar.

13. À luz dos elementos colhidos, e aplicando-se um raciocínio mediano, parece-nos claro que a existência de preços menores do que os da nona colocada, deveria levar a autoridade responsável pelo certame a adotar uma certa cautela, abstendo-se de adjudicar a proposta até certificar-se de que aquela era efetivamente a melhor a ser obtida pela Administração.

14. Tem-se por certo que os parâmetros do pregoeiro estão delimitados no termo de referência, e o preço base ali contido deve nortear os seus procedimentos. Não menos verdade é que, sendo o menor preço 53% inferior ao lance da nona colocada, tal situação deveria servir ao menos de alerta quanto à presença de alguma intercorrência no processo.

15. Os manuais de formação consideram como principais atributos para o exercício da função de pregoeiro, ser um hábil negociador, ter proatividade, criatividade, segurança e desapego ao formalismo.

16. Dotado de tais habilidades, seria natural colocar em dúvida os resultados do pregão 62/2011 da UFSC e buscar mais esclarecimentos, ante as evidentes anomalias nos valores das propostas, nem que fosse para, ao cabo, concluir que os procedimentos estavam corretos.

17. A suspensão do certame e a realização de diligências são prerrogativas do pregoeiro, que as utiliza ao seu livre arbítrio e na medida do seu convencimento em relação ao processo. Consideramos que seria natural o surgimento de dúvida em relação aos preços cotados, dada a sua disparidade, mas tal não ocorreu.

*18. Amparada em suposta **pesquisa no mercado nacional**, realizada pelo Restaurante Universitário**,** a senhora pregoeira não teve nenhuma dúvida em adjudicar a proposta da empresa Cozilândia. A mesma Cozilândia que cotou os preços que embasaram os preços de referência do pregão, como se verá a seguir.*

*19. A referida **pesquisa nacional** consta da cópia do processo do pregão, enviada pela UFSC, e está resumida no quadro abaixo:*

Participante	CPF/CNPJ	Contato	Telefone	E-mail	Validade prop.
P001 - APE & C CONSULTORIA E ASSESSORIA LTDA	08.043.940/0001-70	Ilmar dos Santos		ilmsant@hotmail.com	30 dia(s)
P002 - COZILANDIA COM. E MANUT. DE EQUIP. LTDA.	02.189.399/0001-26	Josué Uzun Durand		cozilandia@ig.com.br	60 dia(s)
P003 - GERCO Indústria. e Comércio Ltda	04.762.681/0001-86	Eng. Josué Uzun Durand		gerco.industria@yahoo.com.br	60 dia(s)

Valores a licitar

Nº	Descição lote/item	Unid.	Qtde	Referência	Total	P001	P002	P003
0001	CALDEIRAO	UN	6	27.177,67	163.066,02	26.933,00	28.000,00	26.600,00
0002	CALDEIRAO	UN	2	15.781,33	31.562,66	15.944,00	16.000,00	15.400,00
				Valor total da proposta por participante:	194.628,68	193.486,00	200.000,00	190.400,00

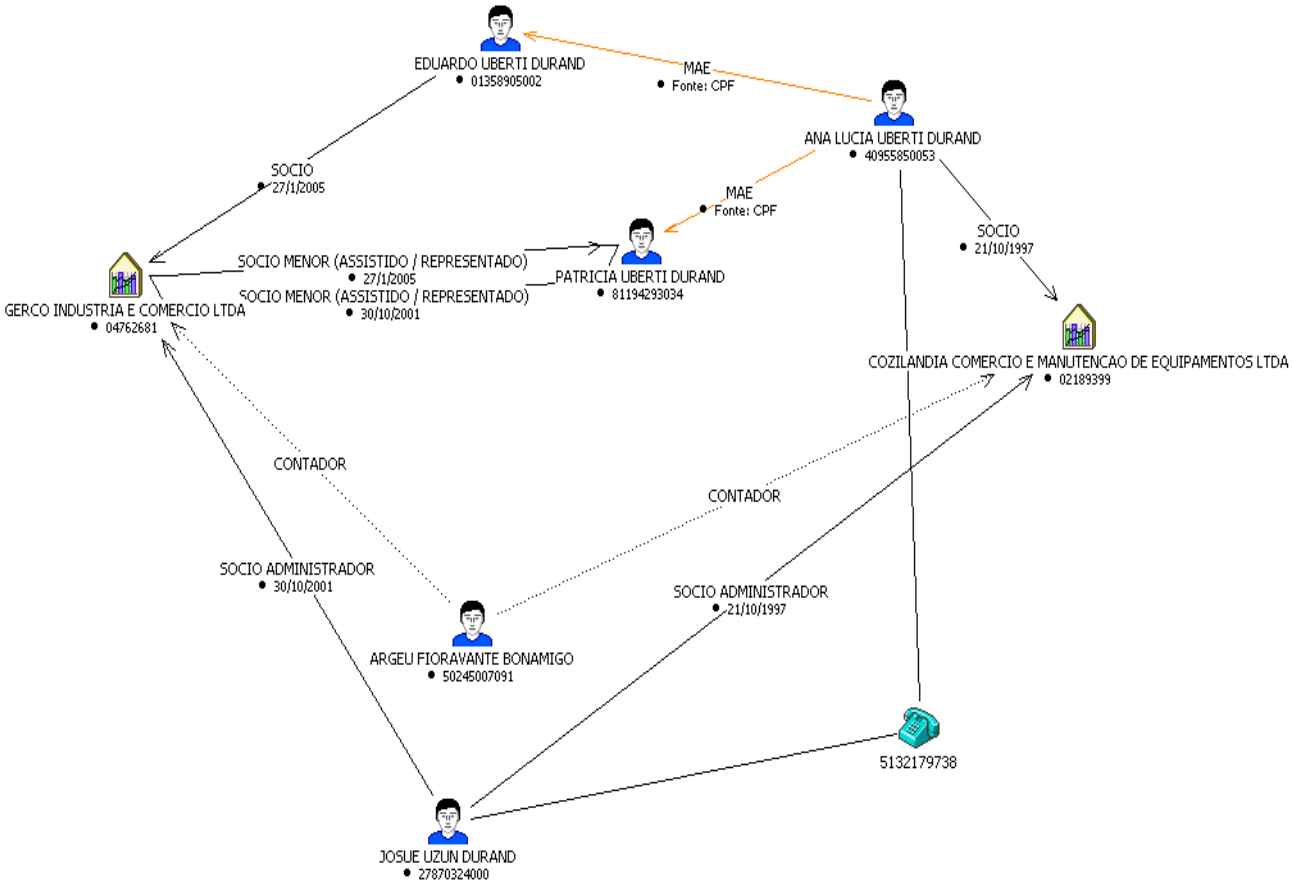
20. Do quadro, extrai-se que, para a formação do preço base, foram consultadas as empresas APE & C Consultoria e Assessoria Ltda., Cozilândia Comércio e Manutenção de Equipamentos Ltda. e Gerco Indústria e Comércio Ltda.

21. Examinando-se o cadastro das três empresas, verifica-se que a pesquisa nacional, na verdade limitou-se à cidade de Porto Alegre, onde se localizam a APE & C e Cozilândia. A empresa Gerco, embora esteja registrada no sistema da Receita Federal como sediada em Viamão, cidade vizinha, apresenta, em sua página da internet, endereço em Porto Alegre.

22. Em relação à empresa APE & C, fizemos buscas nos sistemas, mas não encontramos evidências de que já tenha fornecido para órgãos federais, tampouco possui registro no SICAF – Cadastro Unificado de Fornecedores. Na Receita Federal, a empresa está cadastrada sob o código CNAE 7112-0-00 – serviços de engenharia.

23. Também em consulta aos sistemas, verificamos que o signatário da proposta apresentada à UFSC pela APE & C para fins de elaboração do preço base, senhor Ilmar dos Santos, não consta como sócio, administrador ou empregado dessa empresa.

24. Quanto às empresas Cozilândia e Gerco, a representação gráfica abaixo evidencia a estreita relação entre elas:



25. Em sua página da internet, a empresa Gerco apresenta o seu endereço:

Gerco
Qualidade Geral
Indústria e Comércio Ltda.
Tv. Pedro Modesto Rampi Nº 18
Cj. 601 - Azenha - Porto Alegre/RS
Fones: (51) 3232-5112 - (51) 3232-5095

26. Esse endereço, Travessa Pedro Modesto Rampi, 18, conjunto 601, Porto Alegre, é o mesmo da empresa Cozilândia.

27. Outro aspecto que chama a atenção é que no quadro constante do item 19, retro, produzido pelo Restaurante Universitário, pode-se observar que o engenheiro Josue Uzun Durand aparece como contato junto às empresas Cozilândia e Gerco, o que mostra que a pessoa que elaborou a pesquisa já deveria ter conhecimento das estreitas relações existentes entre as duas empresas.

28. Por fim, verifica-se na ata do pregão 62/2011, que os produtos cotados pela Cozilândia são da marca Gerco.

29. Conforme a farta jurisprudência desta Corte de Contas, e a teor do art.43, inciso IV, da Lei 8.666/1993, a pesquisa de preços é procedimento prévio e obrigatório à licitação, devendo ser realizada com, no mínimo, três empresas do ramo, e na abrangência territorial adequada.

30. A pesquisa empreendida pelo Restaurante Universitário não pode ser considerada válida, na medida em que, das três empresas que cotaram, uma não possui nenhuma evidência de que seja do ramo, enquanto que as outras duas, são, a rigor, uma só, entre outras razões, por possuírem o mesmo sócio administrador e mesmo endereço comercial.

31. Além disso, a modalidade pregão é de abrangência nacional, logo, para ser considerada válida a pesquisa, seria necessário realizar a cotação junto a empresas de outros grandes centros do país, e não limitá-la à cidade de Porto Alegre.

32. Relativamente à manifestação apresentada pela empresa Cozilândia, entendemos que não trazem nenhum fato novo ao processo. O argumento de que as demais empresas não apresentaram equipamentos que atendessem as especificações do edital só pode ser aplicado à empresa Cozil, signatária da representação, tendo em vista o laudo produzido por servidor da UFSC, encaminhado junto à manifestação da senhora pregoeira. Quanto às demais licitantes, não há elementos nos autos que corroborem a argumentação.

CONCLUSÃO

33. Os elementos contidos no processo indicam que a UFSC não realizou a prévia pesquisa de preços na forma prescrita nos preceitos normativos. Como consequência, o termo de referência do pregão 62/2011 encontra-se em desacordo com disposto no art. 8º do Decreto 3.555/2000, que regulamenta esse tipo de licitação, em especial os incisos II e III.

34. Ante a ausência de adequada pesquisa de preços, não é possível aferir se a proposta adjudicada e homologada no pregão 62/2011 é a melhor para a Administração, podendo resultar em dano aos cofres públicos.

35. Por essa razão, entendemos que os demais procedimentos do pregão restaram comprometidos, devendo, por essa razão, serem anulados.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

36. Diante do exposto, somos pelo encaminhamento dos autos ao Exmº Relator José Jorge, propondo, com fundamento no art. 45 da Lei 8443/1992, seja determinada à Universidade Federal de Santa Catarina a anulação dos atos relativos ao pregão 62/2011, por infringência ao disposto no art. 43, inciso IV, da Lei 8.666/1993 e art. 8º, incisos II e III, do Decreto 3.555/2000, cujos procedimentos somente poderão ser reiniciados mediante a realização de nova pesquisa de preços de mercado, com, no mínimo, três empresas do ramo, e na abrangência territorial adequada.

3. O titular da Secex-SC manifestou-se de acordo com a instrução.

É o relatório.

VOTO

A presente Representação atende aos pressupostos do art. 237, VII e parágrafo único, do Regimento Interno deste Tribunal, já tendo sido conhecida no próprio despacho que deferiu a medida cautelar (peça 4), adotada por este Relator e referendada pelo Plenário na Sessão de 22/6/2011.

2. Manifesto-me, desde já, de acordo com os fundamentos expendidos na instrução produzida pela Secex-SC, adotando-os, desde já, como minhas razões de decidir.

3. Na esteira do que sustenta a unidade técnica, não restaram devidamente elididas as irregularidades perpetradas no âmbito do Pregão Eletrônico nº 62/2011, promovido pela Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC, destinado à aquisição de caldeirões autogeradores de vapor para uso no restaurante universitário.

4. Quando da concessão da cautelar, restou consignado em meu despacho que *"A pressa da senhora pregoeira, concedendo uns poucos minutos para que as licitantes confirmassem as especificações e preços, elevou o potencial gasto, em pouco mais de uma hora, dos R$ 68.000,00 da segunda colocada, para os R$ 139.200,00 da nona"*.

5. Naquela oportunidade, chamou-me também a atenção o fato de que, não obstante o valor negociado pela pregoeira encontrar-se bastante superior aos praticados por outros entes da administração pública na aquisição de equipamentos com especificações semelhantes, ele era, ainda assim, inferior ao inicialmente estimado pela UFSC (R$ 21.177,67 e R$ 15.781,33 para cada unidade de caldeirão de 500 e 100 litros, respectivamente, perfazendo um total estimado de R$ 194.628,68).

6. A Secex-SC demonstrou que o orçamento estimado, o qual serviu de base para a negociação, foi elaborado de forma irregular. Deixou assente que, com base em *"**suposta pesquisa no mercado nacional**, realizada pelo Restaurante Universitário, a senhora pregoeira não teve nenhuma dúvida em adjudicar a proposta da empresa Cozilândia. A mesma Cozilândia que cotou os preços que embasaram os preços de referência do pregão [...]."*. (grifei)

7. Para melhor delineamento dos fatos inquinados, em especial acerca dos vícios que envolveram a pesquisa de preços efetivada pela UFSC, cabe destacar o seguinte excerto da instrução da unidade técnica:

"20. Do quadro, extrai-se que, para a formação do preço base, foram consultadas as empresas APE & C Consultoria e Assessoria Ltda., Cozilândia Comércio e Manutenção de Equipamentos Ltda. e Gerco Indústria e Comércio Ltda.

*21. Examinando-se o cadastro das três empresas, verifica-se que **a pesquisa nacional, na verdade, limitou-se à cidade de Porto Alegre, onde se localizam a APE & C e Cozilândia. A empresa Gerco, embora esteja registrada no sistema da Receita Federal como sediada em Viamão, cidade vizinha, apresenta, em sua página da internet, endereço em Porto Alegre**.*

*22. Em relação à **empresa APE & C**, fizemos buscas nos sistemas, mas **não encontramos evidências de que já tenha fornecido para órgãos federais, tampouco possui registro no SICAF** – Cadastro Unificado de Fornecedores. **Na Receita Federal, a empresa está cadastrada sob o código CNAE 7112-0-00 – serviços de engenharia**.*

23. Também em consulta aos sistemas, verificamos que o signatário da proposta apresentada à UFSC pela APE & C para fins de elaboração do preço base, senhor Ilmar dos Santos, não consta como sócio, administrador ou empregado dessa empresa."

8. No que concerne às empresas consultadas Cozilândia e Gerco, a Secex-SC deixou bem evidenciada a estreita relação entre elas. E para chegar a essa conclusão, a unidade técnica valeu-se de contundentes argumentos, senão vejamos:

*"25. Em sua página da internet, a **empresa Gerco** apresenta o seu endereço: [...].*

*26. Esse **endereço**, Travessa Pedro Modesto Rampi, 18, conjunto 601, Porto Alegre, **é o mesmo da empresa Cozilândia**.*

*27. Outro aspecto que chama a atenção é que no quadro constante do item 19, retro, produzido pelo Restaurante Universitário, pode-se observar que **o engenheiro Josue Uzun Durand aparece como contato junto às empresas Cozilândia e Gerco, o que mostra que a pessoa que elaborou a pesquisa já deveria ter conhecimento das estreitas relações existentes entre as duas empresas**.*

*28. Por fim, verifica-se na ata do Pregão 62/2011, **que os produtos cotados pela Cozilândia são da marca Gerco**." (*grifei*)*

9. Diante de tais considerações, é forçoso concluir que a pesquisa empreendida pela UFSC não pode ser considerada válida, mormente quando se constata que *"das três empresas que cotaram, uma não possui nenhuma evidência de que seja do ramo, enquanto que as outras duas são, a rigor, uma só, entre outras razões, por possuírem o mesmo sócio administrador e mesmo endereço comercial."*.

10. Frise-se, por oportuno, que a modalidade *pregão* é de abrangência nacional, razão por que, para ser considerada legítima a pesquisa de preços realizada, *"seria necessário realizar a cotação junto a empresas de outros grandes centros do país, e não limitá-la à cidade de Porto Alegre."*

11. Como bem sintetizou a Secex-SC, ante a ausência de adequada pesquisa de preços, *"não é possível aferir se a proposta adjudicada e homologada no Pregão 62/2011 é a melhor para a Administração, podendo resultar em dano aos cofres públicos."*.

12. Por oportuno, impende trazer à colação o seguinte excerto do Voto condutor do Acórdão nº 1266/2011-Plenário:

"[...] no caso de não ser possível obter preços referenciais nos sistemas oficiais para a estimativa de custos que antecederem os processos licitatórios, ***deve ser realizada pesquisa de preços contendo o mínimo de três cotações de empresas/fornecedores distintos****, fazendo* ***constar do respectivo processo a documentação comprobatória pertinente aos levantamentos e estudos que fundamentaram o preço estimado****. [...] caso não seja possível obter esse número de cotações, deve ser elaborada justificativa circunstanciada.*

Citam-se como exemplo os Acórdãos nºs 3.506/2009-1ª Câmara, 1.379/2007-Plenário, 568/2008-1ª Câmara, 1.378/2008-1ª Câmara, 2.809/2008-2ª Câmara, 5.262/2008-1ª Câmara, 4.013/2008-1ª Câmara, 1.344/2009-2ª Câmara, 837/2008-Plenário, 3.667/2009-2ª Câmara e 3.219/2010-Plenário."

13. Cabe, portanto, determinar à UFSC a anulação dos atos relativos ao Pregão Eletrônico nº 62/2011, cujos procedimentos somente poderão ser reiniciados mediante a realização de nova pesquisa de preços de mercado com, no mínimo, três empresas do ramo e na abrangência territorial adequada.

Ante o exposto, VOTO por que seja adotada a deliberação que ora submeto à apreciação deste Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 21 de setembro de 2011.

JOSÉ JORGE
Relator

ACÓRDÃO Nº 2531/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 016.787/2011-0.
2. Grupo I – Classe VII – Assunto: Representação.
3. Interessada: Cozil Equipamentos Industriais Ltda. (54.177.886/0001-72).
4. Entidade: Universidade Federal de Santa Catarina
5. Relator: Ministro José Jorge.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade: Secretaria de Controle Externo - SC (SECEX-SC).
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Representação, com pedido de medida cautelar, formulada a este Tribunal pela empresa Cozil Equipamentos Industriais Ltda., com fulcro no art. 113, § 1º, da Lei nº 8.666/93, versando sobre supostas irregularidades perpetradas no âmbito do Pregão Eletrônico nº 62/2011, promovido pela Universidade Federal de Santa Catarina com vistas à aquisição de caldeirões autogeradores de vapor para uso no restaurante universitário, sendo seis unidades com capacidade de 500 litros e duas com capacidade de 100 litros.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1 julgar procedente a Representação;

9.2 rejeitar os argumentos apresentados pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) em sede de oitiva;

9.3 com base no art. 71, IX, da Constituição Federal, c/c o art. 45 da Lei nº 8.443/92, determinar à UFSC que adote, no prazo de 5 (cinco) dias a contar da ciência, as providências necessárias à anulação do Pregão Eletrônico nº 62/2011, encaminhando ao Tribunal, no mesmo prazo, documentação que comprove o cumprimento desta determinação;

9.4 encaminhar cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentam, à representante e à UFSC;

9.5 autorizar o arquivamento deste processo após as devidas comunicações.

10. Ata n° 39/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/9/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2531-39/11-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Augusto Nardes (na Presidência), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge (Relator) e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO NARDES
Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)
JOSÉ JORGE
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE V – Plenário
TC 018.190/2010-3
Natureza: Relatório de Auditoria
Entidades: Secretaria de Saúde do Estado do Rio Grande do Sul, Secretaria Municipal de Saúde de Carlos Barbosa, Secretaria Municipal de Saúde de Rio Grande, Secretaria Municipal de Saúde de Porto Alegre.
Interessado: Tribunal de Contas da União
Advogado constituído nos autos: não há.

SUMÁRIO: AUDITORIA DE NATUREZA OPERACIONAL. FISCALIZAÇÃO DE ORIENTAÇÃO CENTRALIZADA – FOC. PROGRAMA ASSISTÊNCIA FARMACÊUTICA BÁSICA. NECESSIDADE DE MELHORIA DA COOPERAÇÃO ENTRE ENTES ESTATAIS E PLANEJAMENTO SISTEMATIZADO. RECOMENDAÇÕES E DETERMINAÇÃO. CIÊNCIA ÀS INSTÂNCIAS INTERESSADAS.

RELATÓRIO

Trata-se de auditoria operacional realizada em cumprimento ao Despacho de 30/03/2010, nos autos do TC 006.379/2010-9, integrante de Fiscalização de Orientação Centralizada – FOC, destinada a analisar a implantação e operacionalização da assistência farmacêutica básica no Estado do Rio Grande do Sul, avaliando a eficiência na gestão dos recursos federais pelos entes estaduais e municipais e os controles realizados pelo Ministério da Saúde/MS.

2. Reproduzo, a seguir, com as devidas adaptações, o relatório em questão, o qual compreende os principais achados, os comentários dos gestores, a conclusão e a respectiva proposta de encaminhamento da equipe de auditoria, com a qual se manifestou de acordo o corpo diretivo da Secex-RS:

"2 Fiscalização no Governo Estadual do Rio Grande do Sul

24. Segundo a estimativa das populações residentes encaminhada pelo IBGE[4] para o TCU, o Estado do Rio Grande do Sul possuía, em 1º de julho de 2009, 10.572.749 habitantes, distribuídos em 281.748,5 km², com PIB per capita de R$ 18.771, estimado pela Fundação de Economia e Estatística (FEE) para 2009[i]. O Estado possui 492 municípios, dos quais 67% têm menos de 10.000 habitantes e 91% menos de 50.000. Em 2009, o estado gastou na função saúde R$ 2,73 bilhões (despesa empenhada)[ii].

25. O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)[iii] do Estado em 2005 era de 0,832, ocupando a 5ª posição no ranking dos estados. O IDH busca medir o desenvolvimento humano em termos de educação, renda e saúde. Para a saúde, usa como critério a longevidade, por meio da expectativa de vida ao nascer. O IDH-Longevidade do Rio Grande do Sul em 2005 foi de 0,827, e sua posição no ranking, a 3ª.

2.1 Legislação e Critérios de Auditoria

26. Conforme disciplinado na Lei n.º 8.080 de 1990, cabe à direção estadual do SUS, em caráter suplementar, formular, executar, acompanhar e avaliar a política de insumos e equipamentos para a saúde. Por sua vez, a Política Nacional de Medicamentos (PNM), Portaria MS/GM 3.916 de 1998, também dispôs que:

A aquisição e a distribuição, pelo Ministério, dos produtos componentes da assistência farmacêutica básica serão substituídas pela transferência regular e automática, Fundo-a-Fundo, de recursos federais, sob a forma de incentivo agregado ao Piso da Atenção Básica. Esses recursos serão utilizados prioritariamente para a aquisição, pelos municípios e sob a coordenação dos estados, dos medicamentos necessários à atenção básica à saúde de suas populações.

O gestor estadual deverá coordenar esse processo no âmbito do estado, com a cooperação técnica do gestor federal, de forma a garantir que a aquisição realize-se em conformidade com a situação epidemiológica do município, e que o acesso da população aos produtos ocorra mediante adequada prescrição e dispensação.

27. A PNM ainda estabeleceu como responsabilidades da esfera estadual, entre outras, as descriminadas na Tabela 4:

Tabela 4. Competências do gestor estadual na assistência farmacêutica

- coordenar o processo de articulação intersetorial no seu âmbito, tendo em vista a implementação desta Política;
- promover a formulação da política estadual de medicamentos;
- prestar cooperação técnica e financeira aos municípios no desenvolvimento das suas atividades e ações relativas à assistência farmacêutica;
- coordenar e executar a assistência farmacêutica no seu âmbito;
- apoiar a organização de consórcios intermunicipais de saúde destinados à prestação da assistência farmacêutica ou estimular a inclusão desse tipo de assistência como objeto de consórcios de saúde;
- participar da promoção de pesquisas na área farmacêutica, em especial aquelas consideradas estratégicas para a capacitação e o desenvolvimento tecnológico, bem como do incentivo à revisão das tecnologias de formulação farmacêuticas;
- investir no desenvolvimento de recursos humanos para a gestão da assistência farmacêutica;
- definir a relação estadual de medicamentos, com base na Rename, e em conformidade com o perfil epidemiológico do estado;
- orientar e assessorar os municípios em seus processos de aquisição de medicamentos essenciais, contribuindo para que esta aquisição esteja consoante a realidade epidemiológica e para que seja assegurado o abastecimento de forma oportuna, regular e com menor custo;
- coordenar o processo de aquisição de medicamentos pelos municípios, visando assegurar o contido no item anterior e, prioritariamente, que seja utilizada a capacidade

4

instalada dos laboratórios oficiais.

28. Os medicamentos considerados básicos e indispensáveis ao atendimento da maioria dos problemas de saúde da população integram a Relação Nacional de Medicamentos Essenciais (Rename), que é um importante instrumento no processo de descentralização, na medida em que permite a padronização da prescrição e abastecimento de medicamentos nos diversos níveis de governo, possibilitando um melhor gerenciamento e menores custos.

29. A relação estadual de medicamentos deve ser definida com base nos medicamentos elencados na Rename, e em conformidade com os estudos de perfil epidemiológico/nosológico do estado. A partir destes estudos, estados e municípios selecionam os medicamentos que são necessários para o atendimento das doenças prevalentes e avaliam as necessidades de medicamentos para intervenção, com base nas características regionais da população.

30. O Manual Técnico do Ministério da Saúde, "Assistência Farmacêutica na Atenção Básica – Instruções Técnicas para sua Organização" (BRASIL, 2006a), define o estudo de perfil epidemiológico local como um instrumento básico da programação de compras. A Portaria MS 2.982 de 2009 também trata desses estudos, justamente como instrumentos necessários para que os municípios possam selecionar os medicamentos adequados para sua população:

Art. 3º, § 2º Sem prejuízo da garantia da dispensação dos medicamentos para atendimento dos agravos característicos da Atenção Básica, considerando o perfil epidemiológico local/regional, não é obrigatória a disponibilização de todos os medicamentos relacionados nos Anexos I, II e III pelos Municípios e pelo Distrito Federal.

31. Entretanto, uma vez que muitos municípios não possuem capacidade técnica e financeira para empreender estes estudos, o governo estadual deveria desempenhar um papel importante, auxiliando os municípios e coordenando a realização dos estudos.

32. No que se refere às compras dos medicamentos pelos municípios, que devem receber a orientação e o assessoramento da SES, a Portaria MS 2.982/2009 dispõe que:

Art. 10, § 1º Com o objetivo de apoiar a execução do Componente Básico da Assistência Farmacêutica, as Secretarias Estaduais e as Municipais de Saúde podem pactuar nas CIB a aquisição de forma centralizada dos medicamentos e insumos pelo gestor estadual, na forma de Atas Estaduais de Registro de Preços ou por consórcios de saúde.

33. O Consórcio Público representa um instrumento de cooperação federativa, permitindo, no plano regional, uma maior articulação institucional entre municípios e também com governo estadual. A utilização dos consórcios intermunicipais pode fortalecer institucionalmente os municípios com menor capacidade administrativa, gerencial e financeira, gerando ganhos de escala nas licitações devido às maiores quantidades compradas e ao maior poder de barganha junto aos fornecedores. Tal medida poderia gerar grande benefício, possibilitando o atendimento de um maior contingente populacional, ou uma economia de recursos na assistência farmacêutica básica, que poderiam ser direcionados para outras áreas da saúde. Aos estados cabe, conforme a PNM, "apoiar a organizações dos consórcios intermunicipais".

34. Outra medida que geraria economia de recursos seria a disponibilização da Ata de Registro de Preços do estado aos seus municípios. Nesse sentido dispõe a Lei nº 10.191/2001 em seu art. 2º:

Ministério da Saúde e os respectivos órgãos vinculados poderão utilizar reciprocamente os sistemas de registro de preços para compras de materiais hospitalares, inseticidas, drogas, vacinas, insumos farmacêuticos, medicamentos e outros insumos estratégicos, desde que prevista tal possibilidade no edital de licitação do registro de preços.

35. Tal instrumento propicia maior celeridade, economicidade e eficiência ao processo licitatório, pois, por meio de um único contrato, podem-se realizar compras durante período de tempo preestabelecido junto ao vencedor do processo licitatório, para o objeto contratado, sem necessidade de novo certame. Tal benefício deveria ser disponibilizado principalmente aos municípios menores, com menor capacidade técnica para realizar licitações, e cujas compras de medicamentos são exíguas face às compras estaduais.

36. Caso os municípios aderissem às atas dos estados haveria um ganho em escala e em tempo, uma vez que não seria necessário mobilizar a administração para realizar novos processos licitatórios para cada compra de medicamentos. É importante ressaltar a obrigatoriedade da utilização da modalidade pregão para compra de medicamentos, conforme dispõe o Decreto 5.504/2005:

Art. 1º Os instrumentos de formalização, renovação ou aditamento de convênios, ***instrumentos congêneres*** *ou de consórcios públicos que envolvam repasse voluntário de recursos públicos da União deverão conter cláusula que determine que as obras, compras, serviços e alienações a serem realizadas por entes públicos ou privados, com os recursos ou bens repassados voluntariamente pela União, sejam contratadas mediante processo de licitação pública, de acordo com o estabelecido na legislação federal pertinente.*

§ 1º Nas licitações realizadas com a utilização de recursos repassados nos termos do caput, para aquisição de bens e serviços comuns, será ***obrigatório*** *o emprego da modalidade pregão, nos termos da Lei 10.520, de 17 de julho de 2002, e do regulamento previsto no Decreto no 5.450, de 31 de maio de 2005, sendo preferencial a utilização de sua forma eletrônica, de acordo com cronograma a ser definido em instrução complementar.*

37. Observa-se que, apesar de a gestão da assistência farmacêutica básica ser descentralizada, priorizando a autonomia municipal, o governo estadual possui uma série de atribuições voltadas para a coordenação das ações, além de ter como deveres orientar e apoiar os municípios. Segundo a Constituição Federal de 1988 (CF/88):

Art. 30. Compete aos Municípios:

VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população.

2.1.1 Achado – Não realização pela Secretaria de Saúde do Estado da coordenação da assistência farmacêutica junto aos municípios

38. A Secretaria de Estado de Saúde (SES) do Rio Grande do Sul não realiza a coordenação da assistência farmacêutica básica junto aos municípios deixando de atentar para o preconizado no art. 30, inciso VII, da CF/88, bem como o mencionado nas alíneas "c" e "d" do subitem 5.3 - Gestor Estadual da Portaria nº 3.916/98, no sentido de prestar cooperação técnica aos municípios no desenvolvimento de suas atividades e ações relativas à assistência farmacêutica e coordenar e executar a assistência financeira no seu âmbito.

39. O Plano Estadual de Saúde- PES 2009/2011 contempla, em seu item 3.8- Política da Assistência Farmacêutica, objetivos, diretrizes e metas para o período 2009-2011- fls. 3/14- Anexo I, mas que não apontam especificamente ações no sentido de efetivar a coordenação, com a cooperação técnica e financeira pertinente, para a implementação e desenvolvimento da Farmácia Básica no Estado. Em entrevista com o farmacêutico - responsável pela Assistência Farmacêutica Básica/SES/RS, a Equipe de Auditoria obteve informações que a Assistência Farmacêutica, no seu campo Farmácia Básica, é ainda incipiente no Estado, estando em formação, inclusive no âmbito das regionais.

40. Com efeito, o Estado não elaborou o perfil epidemiológico e nosológico atualizado (sendo que o último data de 2005), pertinente a dados de morbimortalidade, levando em conta dados populacionais, esquemas terapêuticos, frequência de apresentação das enfermidades em uma determinada população, capacidade de cobertura,dados referentes a consumo de medicamentos, oferta e demanda de serviços na área de saúde que servem com informações relevantes para a seleção de medicamentos na elaboração da Farmácia Básica. O destaque efetivamente tem sido dado ao fornecimento de medicamentos de caráter especial e excepcional, inclusive diretamente na residência de usuários idosos.

41. Nesse contexto, como ressalta o Diretor da Assistência Farmacêutica do Estado, que participou da entrevista com a Equipe de Auditoria, e também dispõe o item 3.8- Política da Assistência Farmacêutica antes referido- fl. 09, a demanda de medicamentos especiais, excepcionais e estratégicos tem aumentado de forma significativa no Estado, inclusive no tocante a pleitos judiciais, o que exige uma necessidade de reorganização constante do setor para priorizar esses atendimentos.

42. Assim sendo, com incremento das demandas judiciais e administrativas, como destaca o Diretor referido e aponta o item retromencionado do Plano Estadual de Saúde, há uma desorganização de todo o planejamento para atendimento da demanda administrativa, obrigando o gestor a deslocar recursos orçamentários para fazer frente à demanda judicial em detrimento da demanda administrativa, o que concorre para dificultar a gestão da Assistência Farmacêutica (AF).

43. Igualmente, há pouca orientação e assessoramento aos municípios no que concerne à aquisição de medicamentos essenciais para estruturação de suas farmácias básicas, o que demonstra a insuficiente atuação do Estado na coordenação da Assistência Farmacêutica. Como apresentado pelo farmacêutico da SES/RS, constante da fl.15- Anexo I, foram feitos apenas dois encontros com palestras na Famurs- Federação dos Municípios do Rio Grande do Sul tratando, de forma pouco aprofundada, aspectos sobre a elaboração/revisão de Remumes, discussões sobre demandas judiciais existentes e demais assuntos, abordados de forma ampla, sobre a contextualização da Assistência Farmacêutica no Estado. Não se deu assim prioridade à Farmácia Básica, deixando de ser considerada a realidade do perfil epidemiológico e nosológico do Estado para aquisição de medicamentos essenciais, levando em conta o abastecimento mais adequado das regiões com medicamentos apropriados segundo as enfermidades apresentadas e os custos dos fármacos.

44. Nesse sentido, não atende o Estado o referido na alínea "q" do subitem 5.3- Gestor Estadual da Portaria nº 3.916/98 que trata da necessidade de orientar e assessorar os municípios em seus processos de aquisição de medicamentos essenciais, contribuindo para que essa aquisição esteja consoante à realidade epidemiológica e para que seja assegurado o abastecimento de forma oportuna, regular e com menor custo.

45. Além disso, a SES não fomenta ou apoia a organização de consórcios intermunicipais de saúde, deixando de observar o referido na alínea "e" do subitem 5.3- Gestor Estadual da Portaria nº 3.916/98 que dispõe sobre a missão estadual de apoiar a organização de consórcios intermunicipais de saúde, destinados à prestação da assistência farmacêutica ou estimular a inclusão desse tipo de assistência como objeto de consórcio de saúde, não atentando para as vantagens desse instrumento de descentralização de políticas no âmbito da saúde, no sentido de viabilizar a operacionalização de ações decorrentes dessas políticas, por parte do gestor municipal, o qual tem previsão no art. 10 da Lei Orgânica da Saúde- Lei nº 8.080/90, bem como no art. 3º, § 3º da Lei nº 8.142/90. Consoante dispõe o farmacêutico da SES/RS e mencionado na fl. 16- Anexo I, há apenas um consórcio no Estado, estabelecido por iniciativa apenas dos municípios envolvidos, sem nenhuma participação do Estado no apoio ou incentivo, como o citado Consórcio CIS Missões- região Noroeste do Estado que congrega 27 municípios. Desse modo, entende-se que é de fundamental importância que o Estado desenvolva e apoie a adoção de consórcios com os demais municípios do Estado, cumprindo a contento com a sua missão disposta na Política Nacional de Medicamentos.

46. Todavia, um ponto positivo a ser destacado é a adoção de Ata de Registro de Preços que é disponibilizada pelo Estado para adesão dos municípios, com preços de mercado mais acessíveis, mantidos por um determinado período de tempo- fls. 24/48- Anexo I. Como expõe o Diretor Substituto da Assistência Farmacêutica no Estado, que participou, igualmente, da entrevista com a Equipe de Auditoria, não são todos os municípios que aderem à Ata de Registro de Preço do Estado, considerando, mormente, os entraves de fornecimento no tocante à manutenção dos preços de medicamentos estabelecidos na Ata de medicamentos para certos municípios, levando em conta os custos de transportes envolvidos. No entanto, reputa-se que a prática deve ser ampliada para que mais municípios possam aderir à Ata de Registro Preços, buscando a renegociação com fornecedores, bem como veiculando alternativas de fornecimento com outros fornecedores mais próximos que se vinculem à Ata referida, até mesmo considerando a adoção de consórcios intermunicipais que procurem garantir os interesses de certas regiões do Estado, inclusive quanto ao fornecimento de fármacos.

47. No tocante à Relação de Medicamentos Essenciais do Estado mantinha-se atualizada até o ano de 2006. Contudo, atendendo o disciplinado na Portaria GM/MS nº 2.982/2009 (aprova as normas de execução e financiamento da Assistência Farmacêutica na Atenção Básica) e Portaria nº 74/2002- Secretaria da Saúde (específica para diabéticos) e por força da Resolução nº 043/10 da Comissão

Intergestora Bipartite/RS- fls. 17/19, foi adotado como elenco de referência os medicamentos dispostos nos Anexos I, II, III e IV da Portaria do Ministério de Saúde supracitada. No entanto, a relação apontada trata-se de uma mera cópia de legislação do Ministério da Saúde, não sendo resultante de uma seleção de medicamentos adequada às especificidades do Estado a qual deve decorrer de um estudo mais apurado, envolvendo inclusive o perfil epidemiológico/nosológico que se encontra desatualizado e de pouca referibilidade quanto à realidade atual de saúde do Estado (deve-se considerar o disposto no § 3º do art. 3º da Portaria nº 2.982/2009 no sentido de que o elenco de referência estadual deve levar em conta as necessidades locais e regionais).

48. Com relação aos recursos humanos, considera-se que o Estado deve procurar, não só investir mais na contratação pessoal que atua na área farmacêutica (só existe um farmacêutico atuando na sede na Assistência Farmacêutica na Atenção Básica), como também capacitar mais adequadamente os farmacêuticos existentes, seja em sua sede ou nas regionais, para as demandas do SUS em nível de assistência farmacêutica,com destaque para a Farmácia Básica, atentando para o referido na alínea "i" do subitem 5.3 – Governo estadual da Portaria nº 3.916/98, que trata da incumbência do Estado, na Política Nacional de Medicamentos, de investir no desenvolvimento de recursos humanos para a gestão da assistência farmacêutica.

49. Desse modo, não tem o Estado o efetivo conhecimento de sua realidade quanto à Assistência Farmacêutica na Atenção Básica, não sabendo quais os municípios que elaboram o capítulo pertinente à Assistência Farmacêutica em seus planos de saúde, nem ao menos analisa os relatórios municipais de gestão referentes à Assistência Farmacêutica.

*50. Nesse prisma, o Conselho Estadual de Saúde analisa e se pronuncia sobre o Relatório Anual de Gestão, (RAG) em consonância com a Portaria do Ministério da Saúde nº 3.176/2008 no qual são apresentados os resultados das Programações Anuais de Saúde (PAS) que operacionalizam o Plano de Saúde (PS) Estadual, como dispõe o art. 3º, **caput**, da Portaria referida ao relatar que o RAG é o instrumento que apresenta os resultados alcançados com a PAS, o qual operacionaliza o PS na respectiva esfera de gestão e orienta eventuais redirecionamentos, funcionando também como instrumento de comprovação da aplicação dos recursos repassados do Fundo Nacional de Saúde para os Fundos de Saúde dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, cujo resultado demonstra o processo contínuo de planejamento e é instrumento indissociável do PS e de suas respectivas PAS.*

51. No caso do Rio Grande do Sul, o Conselho Estadual apreciou o último RAG referente ao ano de 2009, não o aprovando, o mesmo acontecendo com o ano de 2008. Como impropriedades apontadas para a não aprovação do RAG destaca-se que há apenas uma divulgação do que foi feito, sem a consolidação dos resultados e alcance de metas, sendo que os dados apresentados não possibilitam avaliar os impactos das ações e serviços públicos de saúde na população do RS. Quanto à Assistência Farmacêutica também há quase um completo esquecimento, de sorte que o Conselho Estadual de Saúde não tem participado do planejamento dessa assistência e a menção dos resultados da política de medicamentos do Estado no tocante à Farmácia Básica é quase inexistente, não tendo sido avaliada a contento a realidade atual do Rio Grande do Sul, nem surgido propostas para corrigir ou aprimorar a situação existente, também por parte do conselho de saúde.

52. Cabe ainda ressaltar que a atuação do Estado do Rio Grande do Sul é totalmente descentralizada no tocante à Assistência Farmácia, havendo, contudo, a contrapartida do Estado com aporte financeiro e não contrapartida em medicamentos. No tocante à contrapartida estadual, o item 3.8- Política de Assistência Farmacêutica do Plano Estadual de Saúde, conforme fl. 05 do Anexo I, informa que os repasses dos recursos financeiros estão sendo transferidos nos respectivos exercícios consignados e as pendências decorrem do referido no art. 2º, inciso III, da Resolução nº 043/10- Comissão Intergestores Bipartite/RS- fl. 17 do Anexo I (cabendo os municípios comprovarem as aplicações ali tratadas). Assim, o repasse da contrapartida estadual é regulado pela Resolução nº 043/10-CIB/RS e pela Portaria nº 2.982/2009- fls. 17/19 do Anexo I. Segundo informações do Diretor de Assistência Farmacêutica do Estado e do farmacêutico da SES/RS, o Estado vem normalmente repassando a contrapartida, em consonância com a legislação referida, conforme se atesta com os documentos financeiros das fls. 49/50 do Anexo I, pertinentes aos valores pagos no período de 1º/1/2009 a 2/8/2010.

53. Dentro desse enfoque, entende-se que é necessário que o Estado cumpra efetivamente a sua missão na Política Nacional de Medicamentos, suprindo as deficiências atuais na coordenação de assistência farmacêutica básica no Estado mediante programação de ação com medidas a serem empreendidas. Nesse contexto, deve se ressaltar o entendimento de que a existência de demandas judiciais não pode se constituir óbice intransponível para planejamento das ações de Estado no tocante à Assistência Farmacêutica na Atenção Básica, já que, como destacado nas entrevistas e endossado também pelo Diretor de Assistência Farmacêutica retrocitado e por membros do Conselho Estadual, a adoção de medidas para o desenvolvimento e estruturação das farmácias básicas no Estado reduziria não só as demandas judiciais no tocante aos medicamentos básicos (hoje no percentual de 11.14 %- gráfico 53- subitem 3.8- Política de Assistência Farmacêutica), mas também para outros tipos de medicamentos, pois, uma vez sendo atendidas adequadamente certas mazelas com suprimento de medicamentos essenciais, poder-se-ia reduzir o recrudescimento de doenças em que são exigidas medicação mais complexa, com custos maiores.

54. Em face do exposto, entende-se cabível ***a recomendação*** *à Secretaria de Estado da Saúde do Rio Grande do Sul, com fulcro no art. 250, inciso III,do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União,* ***no inciso VII do art. 30 da CF/88 e no item 5.3 da Política Nacional de Medicamentos, constante da Portaria MS/GM 3.916 de 1998, que:***

a) estabeleça medidas com o escopo de realizar a assistência farmacêutica básica no Estado, de sorte que se preste cooperação técnica aos municípios no desenvolvimento de suas atividades e ações referentes a essa assistência;

b) oriente, assessore e coordene o processo de aquisição de medicamentos pelos municípios;

c) institua a política de apoio à organização de consórcios intermunicipais de saúde destinados à prestação da assistência farmacêutica ou estimule a inclusão desse tipo de assistência como objeto dos consórcios de saúde;

d) priorize a alocação e o desenvolvimento de recursos humanos para garantir a eficácia da gestão farmacêutica básica.

3 Fiscalização nos Governos Municipais

55. Foram fiscalizados, no Rio Grande do Sul, os Governos Municipais de Porto Alegre, Rio Grande e Carlos Barbosa. O objetivo da fiscalização nos municípios foi verificar se a gestão do ciclo da assistência farmacêutica promove a eficiência e evita desperdícios.

3.1 Legislação e Critérios de Auditoria

56. A Lei 8.142/90 dispõe sobre a obrigatoriedade do Plano de Saúde para que os municípios recebam os recursos federais para cobertura das ações e serviços de saúde pelas transferências fundo a fundo:

Art. 4° Para receberem os recursos, de que trata o art. 3° desta lei, os Municípios, os Estados e o Distrito Federal deverão contar com:

III - plano de saúde;

57. Além do Plano de Saúde, são definidos como instrumentos básicos do Sistema de Planejamento do SUS: as Programações Anuais de Saúde e o Relatório Anual de Gestão (RAG). Este instrumento deve confrontar os resultados alcançados com a execução da Programação Anual de Saúde e orientar eventuais redirecionamentos que se fizerem necessários.

58. A PNM estabelece as seguintes competências do gestor municipal em relação à Assistência Farmacêutica (Tabela 5):

Tabela 5. Competências do gestor municipal na assistência farmacêutica

- coordenar e executar a assistência farmacêutica no seu respectivo âmbito;
- associar-se a outros municípios, por intermédio da organização de consórcios, tendo em vista a execução da assistência farmacêutica;
- promover o uso racional de medicamentos junto à população, aos prescritores e aos dispensadores;
- treinar e capacitar os recursos humanos para o cumprimento das responsabilidades do

município no que se refere a esta Política;

- assegurar a dispensação adequada dos medicamentos;

- definir a relação municipal de medicamentos essenciais, com base na Rename, a partir das necessidades decorrentes do perfil nosológico da população;

- assegurar o suprimento dos medicamentos destinados à atenção básica à saúde de sua população, integrando sua programação à do estado, visando garantir o abastecimento de forma permanente e oportuna;

- adquirir, além dos produtos destinados à atenção básica, outros medicamentos essenciais que estejam definidos no Plano Municipal de Saúde como responsabilidade concorrente do município;

- investir na infraestrutura de centrais farmacêuticas e das farmácias dos serviços de saúde, visando assegurar a qualidade dos medicamentos;

- receber, armazenar e distribuir adequadamente os medicamentos sob sua guarda.

59. Segundo a Portaria MS 2.982 de 2009:

Art. 10. A execução do Componente Básico da Assistência Farmacêutica é descentralizada, sendo de responsabilidade dos Municípios, do Distrito Federal e dos Estados, onde couber, a organização dos serviços e a execução das atividades farmacêuticas, entre as quais seleção, programação, aquisição, armazenamento (incluindo controle de estoque e dos prazos de validade dos medicamentos), distribuição e dispensação dos medicamentos e insumos de sua responsabilidade.

60. Assim, consideram-se como etapas do ciclo da assistência farmacêutica: seleção, programação, aquisição, armazenamento, distribuição e dispensação. Essas etapas são definidas da seguinte forma (BRASIL, 2007):

61. ***Seleção****: é o eixo do ciclo da Assistência Farmacêutica, pois todas as outras atividades lhe são decorrentes. É a atividade responsável pelo estabelecimento da relação de medicamentos, sendo uma medida decisiva para assegurar o acesso aos mesmos. Segundo o MS (BRASIL, 2006):*

I. A seleção de medicamentos deve ser feita por uma comissão permanente de profissionais de saúde, com conhecimentos especializados, por critérios de essencialidade, qualidade e eficácia comprovada. Sua utilização deve ser obrigatória nos serviços de saúde, especialmente pelos prescritores. Deve ser revisada periodicamente e amplamente divulgada a todos os profissionais de saúde.

II. Devem constar todos os medicamentos que serão usados nos serviços de saúde inclusive os medicamentos eventualmente fornecidos pelo Ministério da Saúde.

III. Deve retratar o perfil epidemiológico local e possibilitar o atendimento dos principais problemas de saúde. Deve refletir as estratégias de cuidado e atenção definidas pelos gestores e implementadas pelos serviços.

62. ***Programação****: atividade que tem como objetivo garantir a disponibilidade dos medicamentos previamente selecionados nas quantidades adequadas e no tempo oportuno para atender as necessidades da população. A programação deve ser ascendente, levando em conta as necessidades locais de cada serviço de saúde. Segundo o MS (BRASIL, 2006), são requisitos da programação:*

- Dispor de dados de consumo e de demanda (atendida e não atendida) de cada produto, incluindo sazonalidades e estoques existentes, considerando períodos de descontinuidade.

- Sistema de informação e de gestão de estoques eficientes.

- Perfil epidemiológico local (morbimortalidade) – para que se possa conhecer as doenças prevalentes e avaliar as necessidades de medicamentos para intervenção.

- Dados populacionais.

- Conhecimento da rede de saúde local (níveis de atenção à saúde, oferta e demanda dos serviços, cobertura assistencial, infra-estrutura, capacidade instalada e recursos humanos).

- Recursos financeiros para definir prioridades e executar a programação.

- Mecanismos de controle e acompanhamento.

63. ***Aquisição****: Consiste em um conjunto de procedimentos pelos quais se efetua o processo de compra dos medicamentos estabelecidos pela programação, com o objetivo de disponibilizar os mesmos*

em quantidade, qualidade e menor custo/efetividade, visando manter a regularidade e funcionamento do sistema.

*64. **Armazenamento**: é caracterizado por um conjunto de procedimentos técnicos e administrativos que envolvem as atividades de recebimento, estocagem, segurança e conservação dos medicamentos, bem como o controle de estoque. O recebimento consiste no ato de conferência, em que se verifica a compatibilidade dos produtos solicitados e recebidos, ou seja, se os medicamentos entregues estão em conformidade com as condições estabelecidas em Edital. A Lei 4.320 de 1964 dispõe, em seu art. 63, que:*

§ 2º A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base:

I - o contrato, ajuste ou acôrdo respectivo;

II - a nota de empenho;

III - os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço".

65. Estocar consiste em ordenar adequadamente os produtos em áreas apropriadas, de acordo com suas características específicas e condições de conservação exigidas (termolábeis, psicofármacos, inflamáveis, material médico-hospitalar etc.).

66. Conservar medicamentos é manter os produtos em condições ambientais apropriadas para assegurar sua estabilidade e integridade durante seu período de vida útil.

*67. **Distribuição**: envolve a entrega dos medicamentos para as unidades de saúde e deve ser feita com base nas necessidades dos solicitantes e deve garantir a rapidez, segurança e eficiência no sistema de informações e controle. É necessária a formalização de um cronograma de distribuição, estabelecendo os fluxos, os prazos para a execução e a periodicidade das entregas de medicamentos.*

*68. **Dispensação**: tem como objetivo garantir a entrega do medicamento correto ao usuário, na dosagem e quantidade prescrita, com instruções suficientes para seu uso correto e seu acondicionamento, de modo a assegurar a qualidade do produto. É um dos elementos vitais para o uso racional de medicamentos. Cabe ao dispensador a responsabilidade pelo entendimento do usuário acerca do modo correto de uso do medicamento. O ato de dispensar compreende: análise técnica da prescrição e orientação ao paciente.*

3.2 Fiscalização no Município de Porto Alegre

69. Segundo a estimativa das populações residentes encaminhada pelo IBGE para o TCU, o Município de Porto Alegre possuía, em 1º de julho de 2009, 1.436.123 habitantes, distribuídos em 470,25 km^2, com PIB per capita de R$ 23.534 em 2007, segundo dados da FEE.

70. Em 2009, o Município gastou na função saúde R$ 762,29 milhões. Desses, R$ 443,88 milhões foram aplicados na atenção básica. Com a assistência farmacêutica, foram gastos R$ 15,24 milhões. Não foram informados gastos com recursos próprios na assistência farmacêutica. Num universo de 167 estabelecimentos de saúde, entre ambulatórios, centros de saúde, clínicas, postos de saúde da família e outras unidades. O município conta com 46 dependências classificadas como Unidades Básicas de Saúde[iv], as quais não contam com farmacêutico, à exceção da UBS Santa Cecília, com vinculação ao Hospital de Clínicas.

71. O Índice de Desenvolvimento Humano - Município (IDH-M) de Porto Alegre em 2000 era de 0,865 (1º lugar entre as cidades com mais de 1 milhão de habitantes)[v]. O IDH busca medir o desenvolvimento humano em termos de educação, renda e saúde. Para a saúde, usa como critério a longevidade, por meio da expectativa de vida ao nascer. O IDH-Longevidade do Município em 2000 foi de 0,775 (Médio).

72. A equipe de auditoria visitou o município entre 4 e 6 de maio/2010. Foram entrevistados servidores da coordenação da assistência farmacêutica da Secretaria Municipal de Saúde (SMS), da Central de Abastecimento Farmacêutico (CAF), enfermeiros e médicos das Unidades Básicas de Saúde "Santa Cecília" (nesta, a farmacêutica, inclusive), "Tristeza" e "Assis Brasil", bem como representante do Conselho Municipal de Saúde.

73. Constatou-se que há inexistência de planejamento da assistência farmacêutica, nos molde estabelecidos pelo Ministério da Saúde, em seu Modelo Técnico de Assistência Farmacêutica na Atenção Básica, nem seleção de medicamentos baseada nas necessidades da população. Os métodos de programação são precários, incompatíveis com a demanda de serviços, redundando na ausência

contínua de medicamentos essenciais, inclusive com entrega de fármacos com validade prestes a vencer, com reflexos negativos no abastecimento de medicamentos da lista básica. A armazenagem dos medicamentos é deficiente, com risco de perda de medicamentos por condições inadequadas de conservação, instalações físicas precárias de estocagem e locais inapropriados para armazenagem não apresenta as condições necessárias para a sua segurança, estabilidade e integridade, e o município carece de controles que garantam a segurança dos medicamentos e evitem desvio de recursos públicos. Em contraposição , o programa da farmácia distrital e o empréstimo de fármacos da lista básica entre municípios da mesma região representam uma boa prática no sentido de garantir o melhor atendimento aos usuários do SUS, evitando o desabastecimento.

74. A seguir são explicitados os principais achados de auditoria.

3.2.1 Achado 1 – Inexistência de planejamento da Assistência Farmacêutica no município

75. Na entrevista com a Coordenadora da Rede de Atenção Básica, constante da Equipe da Secretaria Municipal de Saúde de Porto Alegre/RS, a qual ficou encarregada de fornecimento da documentação referente ao Ofício de Requisição nº 1.198/2010 desta Unidade Técnica, recebeu-se a informação que não havia Plano de Saúde em vigor em Porto Alegre/RS, sendo que, desse modo, não foi fornecido o documento para a Equipe de Auditoria. Essa informação foi corroborada em entrevista, posteriormente, com a Assessora Técnica, integrante do Conselho Municipal de Saúde, quando da entrevista realizada.

76. Sendo assim, verificou-se inexistir um planejamento da Assistência Farmacêutica no município, atrelado a um Plano de Saúde. Desse modo, deixa-se de observar o item 3- Planejamento da Assistência Farmacêutica do Manual Técnico da Assistência Farmacêutica na Atenção Básica - Ministério da Saúde, 2ª ed., mais especificamente os subitens 3.3.2 e 3.3.3- que tratam do planejamento da Assistência Farmacêutica e sua vinculação a um Plano de Saúde o qual representa um instrumento fundamental de gestão, devendo ser elaborado de forma participativa e integrada com todas as áreas envolvidas com a Assistência Farmacêutica, sendo precedido de um diagnóstico da realidade de saúde do município, com estabelecimento de objetivos claros, precisos, prioridades e fixação de metas, além da definição de mecanismos de monitoramento e avaliação. Do mesmo modo, não se atende ao documento do Ministério "Planejar é Preciso"- Uma Proposta de Método para Aplicação à Assistência Farmacêutica, no seu item 3- Método Proposto para o Planejamento (que poderia ser usado como alternativa de planejamento) o qual envolve autoexercício de avaliação participativo, com avaliação de estágios, identificação de modificações e definição de um conjunto de ações para implementar essas modificações.

77. No planejamento da assistência farmacêutica, como dispõe o item 3 do Manual Técnico da Assistência Farmacêutico na Atenção Básica- Ministério da Saúde, 2ª ed., há que se considerar não só os recursos financeiros, com a identificação dos recursos orçamentários e disponíveis para a Saúde e Assistência Financeira (subitem 3.3.1.4), mas também os recursos humanos (subitem 3.3.1.5), levando em conta a quantificação e análise da suficiência por categoria profissional, com pessoal devidamente capacitado para o exercício de suas atividades, detendo funções definidas, evitando assim situações, como detectadas na CAF e UBS do município de que, por falta de pessoal capacitado, não se observava adequadamente a segregação de funções, de modo que a maior disponibilidade de pessoal na área da farmácia é condição fundamental para o êxito do planejamento feito.

78. Segundo Resolução nº 07/10, do Conselho Municipal de Saúde (CMS) de Porto Alegre (que se encontra no sítio da internet: www.portoalegre.rs.gov.br/cms), o Plano Municipal de Saúde para o quadriênio 2010-2013 está sendo analisado, tendo sido constituído um grupo de trabalho coordenado pela Assistência Técnica do conselho municipal antes referida. Essa mesma conselheira do CMS, a quem a Equipe de Auditoria entrevistou, relata que o último RAG apreciado foi o de 2008 e não foi aprovado, sendo que o de 2009 não foi ainda apreciado por atraso de entrega da Secretaria Municipal de Saúde. Entende a conselheira que a situação da Assistência Farmacêutica do município é crítica, não havendo planejamento, controle de estoques, deixando-se de efetivar o adequado cadastramento dos usuários do SUS o que faculta que muitos pacientes recebam medicamentos em vários locais, fazendo

diferentes consultas para atender uma mesma doença, gerando, desse modo, a possibilidade de estocagem de medicamentos, com a intenção de venda.

79. Nesse contexto, deve se ressaltar que a existência de um Plano de Saúde é de fundamental importância para que faça um diagnóstico mais preciso da realidade da saúde local, permitindo uma gestão mais eficiente e eficaz do sistema de saúde do município, com a operacionalização de programas anuais de ação, definição de objetivos e metas programadas para um apropriado planejamento da Assistência Farmacêutica,com o monitoramento e avaliação de ações, inclusive com o controle social por parte do Conselho Municipal de Saúde, facultando-se a avaliação dos resultados alcançados,permitindo-se, desse modo, a cobrança por parte da população.

80. Assim sendo, em face do exposto, entende-se cabível ***recomendar*** *à Secretaria Municipal de Saúde de Porto Alegre, com fulcro no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União que:*

a) em articulação com o Conselho Municipal de Saúde, adote as providências necessárias à elaboração e aprovação do plano municipal de saúde, tendo em vista o disposto no art. 4º da Lei nº 8.142, de 1990 e o § 2º do art. 36 da Lei nº 8.080/90, segundo o qual é vedada a transferência de recursos para as ações de saúde não contempladas no plano de saúde, salvo em situações emergenciais ou de calamidade pública, conforme tratado no subitem 3.1.1 desse Relatório;

b) elabore estudos do perfil epidemiológico/nosológico, dentro do planejamento da assistência farmacêutica do município, com vistas a orientar a seleção de medicamentos segundo as necessidades da população, efetivando a criação de uma Comissão de Farmácia e Terapêutica (CFT), bem como ampliando a divulgação de protocolos terapêuticos e medicamentos essenciais da Remume,devidamente atualizados, nas Unidades Básicas de Saúde, de sorte que a escolha de medicamentos acompanhe os avanços tecnológicos e a diversidade e multiplicidade das alternativas terapêuticas disponíveis no mercado, com racionalização de custos;

c) estabeleça uma metodologia de programação para a aquisição de medicamentos em compatibilidade com a demanda da população, com dados sobre o consumo, demanda atendida ou não, além de informações sobre as sazonalidades e controle de estoque, incluindo dados sobre estoque mínimo, estoque máximo, ponto de equilíbrio e giro de estoque;

d) promova a adequação das condições de armazenagem de medicamentos, em consonância com o previsto nas Boas Práticas de Estocagem de Medicamentos do Ministério da Saúde.

3.2.2 Achado 2 – A seleção de medicamentos não é realizada segundo um processo adequado, de forma a atender efetivamente as necessidades da população

81. A seleção de medicamentos no município não segue os procedimentos elencados no subitem 5.1.5 do Manual Técnico da Assistência Farmacêutica na Atenção Básica- Ministério da Saúde, 2ª ed.

82. Com efeito, não há um plano epidemiológico/nosológico elaborado no município de modo a permitir que se tenha dados da morbimortalidade, levando-se conta dados populacionais, esquemas terapêuticos, bem como a frequência de apresentação das doenças de determinada população, facultando avaliar adequadamente as necessidades da população no tocante ao consumo de medicamentos, oferta e demanda de serviços na área da saúde, de sorte que a seleção de medicamentos seja feita dentro critérios técnicos e econômicos visando assegurar fármacos seguros, eficazes e custos-efetivos. Assim, a existência de um plano epidemiológico/nosológico, identificando a realidade de saúde local, é crucial para que a seleção de medicamentos atenda efetivamente as necessidades da população.

83. Do mesmo modo, não foi criada ainda a Comissão de Farmácia e Terapêutica CFT), como preconiza o subitem 5.1.9 do Manual Técnico da Assistência Farmacêutica na Atenção Básica- Ministério da Saúde, 2ª ed. que tem a função de atuar de forma permanente no tocante à seleção, uso e dispensação de medicamentos.

84. Nesse sentido, cabe registrar que a Remune do município mantinha-se atualizada até 2006. Contudo, por força da Portaria do Ministério de Saúde nº 2.982/2009 e adequação à Resolução nº 043/10 da CIB/RS, foi criada uma Comissão Técnica Multidisciplinar ***ad hoc*** *para iniciar o processo de atualização da Remume em 2010- fls. 53/61 do Anexo I. No entanto, essa Comissão não afasta a*

necessidade de constituir uma Comissão de Farmácia e Terapêutica (CFT), como apontado no parágrafo anterior, a qual deve atuar de forma permanente em diversas atividades pertinentes à seleção de medicamentos compatíveis com as necessidades da população da municipalidade, Assim sendo, a seleção de medicamentos do município, que irá servir de base para constituição da Remune, é feita de forma inadequada no municipalidade, uma vez que não há uma Comissão de Farmácia e Terapêutica constituída, nem planos epidemiológicos/nosológicos elaborados. Igualmente, a Secretaria Municipal de Saúde elabora alguns protocolos terapêuticos os quais não são conhecidos de todos os médicos das Unidades Básicas de Saúde (UBSs).

85. Verifica-se assim que o governo municipal não promove a seleção de medicamentos, em conformidade com os critérios exigidos na Assistência Farmacêutica da Atenção Básica, deixando de tomar a iniciativa para racionalizar adequadamente o processo de escolha de medicamentos em consonância com as necessidades da população. Desse modo, com esse mecanismo de escolha medicamentos essenciais existente no município deixa-se de atender as necessidades efetivas da população, levando em conta os avanços tecnológicos e a diversidade e multiplicidade de alternativas terapêuticas disponíveis no mercado, bem como a racionalização de custos e a maior otimização dos recursos disponíveis.

86. Enfim, entende-se cabível neste item ***a recomendação para que a Secretaria Municipal de Saúde elabore estudos de perfil epidemiológico/nosológico que orientem a seleção de medicamentos,com a criação de uma Comissão de Farmácia e Terapêutica (CFT), ampliando a divulgação de protocolos terapêuticos e medicamentos essenciais da Remune,devidamente atualizados, nas Unidades Básicas de Saúde, de sorte que a escolha de medicamentos acompanhe os avanços tecnológicos e a diversidade e multiplicidade de alternativas terapêuticas disponíveis no mercado, com racionalização de custos.***

3.2.3 Achado 3 – Inexiste programação para aquisição de medicamentos, em compatibilidade com a demanda dos serviços, gerando falta de medicamentos essenciais

87. Verifica-se que, tanto na CAF- Central de Abastecimento Farmacêutico, como nas UBS auditadas de Santa Cecília, Tristeza e Assis Brasil, não há métodos de programação para aquisição de medicamentos, dispostos no subitem 5.2.4 do Manual Técnico da Assistência Farmacêutica na Atenção Básica- Ministério da Saúde, 2ª ed.

88. Embora se alegue a existência de métodos de programação como consumo médio mensal ou consumo histórico (subitem 5.2.4.2), na verdade o que se verificou foi a utilização do Método do Último Período, o qual reflete o consumo do último mês, sendo que os estoques são verificados em seus quantitativos apenas quando há solicitação de medicamentos para os fornecedores ou para a CAF pelas UBSs. Não há estudos da demanda, seja atendida ou não atendida, necessária para que se apure o consumo médio mensal (subitem 5.2.4.3), nem é feito o levantamento de dados- série histórica representativa do consumo no tempo, em pelo menos 12 meses para o caso de consumo histórico.

89. Assim sendo, não há previsão de estoques, considerando os elementos dispostos no subitem 5.5.7.6 do Manual Técnico em comento, pertinentes à gestão de estoques, como estoque máximo, estoque mínimo, tempo de reposição, ponto de pedido, não havendo qualquer estudo sobre a demanda de fármacos. Os sistemas informatizados existentes na CAF e verificado somente na UBS Santa Cecília, sendo inexistente nas UBS Tristeza e Assis Brasil, apenas indicam dados de consumo mensal, só se atentando para a posição do último período, no entanto não é feita a compatibilidade entre as quantidades de medicamentos registradas no sistema com o estoque físico nas prateleiras, não sendo feito qualquer inventário tanto na CAF, como nas UBSs. Ademais, nas UBSs, as fichas de estoque existentes estão incompletas, com falta de dados.

90. Desse modo, a compra de medicamentos no município de Porto Alegre/RS não é programada, com estimação das quantidades a serem adquiridas para atendimento de determinada demanda de serviços, por determinado período de tempo, como dispõe o item 5.2- Programação do Manual Técnico da Assistência Farmacêutica na Atenção Básica,não sendo seguidos os procedimentos elencados no subitem 5.2.3.

91. Na entrevista com o farmacêutico responsável pela CAF em Porto Alegre, sita na Rua Frederico Mentz, nº 1.315, recebeu-se as informações que a periodicidade dos pedidos de compras é mensal e que existem perdas de medicamentos por prazo de validade vencido, como anticoncepcionais, além de falta recorrente de alguns medicamentos,citando como exemplo o Anlodipino (fármaco para problemas circulatórios, reduzindo a isquemia total) e Omeprazol (medicamento antiulceroso, indicado para tratar lesões gástricas provocadas por drogas anti-inflamatórias) o que bem demonstra a ausência contínua de certos medicamentos essenciais, com descontinuidade no abastecimento, de modo que é vulnerada a alínea "i" da Portaria nº 3.916/98 pelo gestor municipal- subitem 5.4 ao não se assegurar o suprimento de medicamentos destinados à atenção básica, deixando de se garantir o abastecimento de forma permanente e oportuna.

92. Igualmente, na UBS Santa Cecília, sita em Porto Alegre, na Rua São Manuel, nº 543, em que foi entrevistada a farmacêutica responsável, foi apontado que a CAF, com frequência, remete medicamentos com prazo de validade próximos a vencer, como anticoncepcionais Concepnor Microvlar que são devolvidos de imediato para a própria Central de Abastecimento, mediante formulário de devolução, denotando, assim, o descontrole existente, em que se adquire medicamentos sem apurar adequadamente a demanda a ser atendida. A mesma UBS relata existir também a falta contínua de certos fármacos como Anlodipino e Omeprazol.

93. Por ocasião da entrevista com médico da UBS, clínico geral, apontou-se que a divulgação sobre a relação de medicamentos não é feita propriamente pela Secretaria Municipal de Saúde, mas por uma listagem elaborada por conta da própria UBS o que não indica apropriadamente o universo de medicamentos essenciais disponíveis. Além disso, dispõe o médico que, muitas vezes, há casos de ter que ser necessário alterar a prescrição a fim de indicar um medicamento existente em estoque na farmácia (o que indica que a listagem de medicamentos,frequentemente, deixa de atender as necessidades da população, não havendo a sua alteração periódica).Outrossim, o médico relata que faltam alguns medicamentos que poderiam estar inclusos na lista de medicamentos essenciais, citando, como exemplo, o remédio Doxazosina para tratar a hiperplasia benigna da próstata, demonstrando, do mesmo modo, que, amiúde,as recomendações de medicamentos pelos médicos das UBS não são acolhidas, nem mesmo estudada a possibillidade de ingresso na lista básica, com comunicação contínua aos médicos.

94. Na UBS Tristeza, sita em Porto Alegre, na rua Wenceslau Escobar nº 2.442, Cristal, em que se entrevistou a Oficial Administrativa também responsável pela unidade, constatou-se que a dispensação de medicamentos é feita por pessoal da área administrativa, sendo que essa UBS é supervisionada pela farmácia distrital de Camaquã, em que atua um farmacêutico (esse fato se relaciona com o apontado anteriormente que é necessário fazer o planejamento adequado da Assistência Financeira no município, no qual um dos pontos a ser considerado é a necessidade de ser contar com maior quantitativo de recursos humanos capacitados dentro da área farmacêutica para atuar na Farmácia Básica). Nessa UBS, verificou-se que há uma limitação grande de medicamentos a serem fornecidos,o que faz com que, frequentemente, os pacientes tenham que solicitar medicamento na farmácia distrital que supervisiona a UBS o que,muitas vezes, gera o desabastecimento, corroborando, assim, com o constatado de que não é feito o estudo da demanda de fármacos essenciais.

95. O médico entrevistado da UBS Tristeza, clínico geral,igualmente, faz as mesmas considerações já feitas pelo médico da UBS Santa Cecília, no tocante a listagem elaborada pela UBS, não acatamento de recomendações, acrescendo que, na alteração quanto à prescrição, a fim de indicar um medicamento existente em estoque na farmácia, tem que dar dois medicamentos ao invès de um, pois um deles é dado para aliviar desconfortos gástricos e intestinais da prescrição do remédio substitutivo. Como recomendações de fármacos a serem incluídos na lista básica cita, além do remédio Doxazosina antes referido, a medicação Eritromicida (indicado para infecções das vias respiratórias superiores - otite média e inferiores pneumonia), e Cefalexina (antibiótico de largo espectro).

96. No tocante à UBS Assis Brasil, sita em Porto Alegre, na Av. Assis Brasil, nº 6.615, Sarandi, em que foi entrevistada a enfermeira responsável, também se relata que há falta recorrente de medicamentos, citando como exemplo, além do Anlodipino e Omeprazol, o anti-hipertensivo Captopril, além da ocorrência de que, do mesmo modo, a CAF encaminha medicamentos com prazos prestes a

vencer, como no caso de anticoncepcionais. O médico entrevistado da UBS, pediatra,além de fazer considerações similares aos médicos anteriores,com relação a listagem elaborada pela UBS, alteração da prescrição e não acatamento das recomendações, acresce que há medicamentos na lista básica que deveriam ser excluídos com o Bactrim (bactericida indicado para infecções do trato respiratório altas e baixas: bronquite aguda e crônica, pneumonia), pelo seu pouco uso e eficácia limitada (indicando que muitos fármacos podem ser excluídos da lista básica de medicamentos, cabendo um estudo apropriado, com a atualização periódica da Remune e comunicação adequada aos médicos), fazendo recomendações de inclusão da Amoxicilina Clavulanato (antibiótico bactericida) e Azitromicina (antibiótico).

97. Assim sendo, cabe ***recomendar à Secretaria Municipal de Saúde no sentido de estabelecer uma metodologia de programação para aquisição de medicamentos em compatibilidade com a demanda da população, com dados sobre o consumo, demanda atendida ou não, além de informações sobre as sazonalidades e controle de estoque, incluindo dados sobre estoque mínimo, estoque máximo, ponto de pedido e giro de estoque.***

3.2.4 Achado 4 – Armazenamento de medicamentos em condições inadequadas, com riscos de perda e deterioração de fármacos

98. A CAF, bem como as UBSs auditadas apresentavam deficiências na armazenagem de seus medicamentos, desatendendo o disciplinado no item 5.4- Armazenamento do Manual Técnico de Assistência Farmacêutica na Atenção Básica- Ministério da Saúde, 2ª ed., bem como as Boas Práticas para Estocagem de Medicamentos- publicação do CEME- Central de Medicamentos- Ministério da Saúde. As condições de armazenamento inadequadas também deixam de observar a Política Nacional de Medicamentos- Portaria nº 3.916/98, no tocante à responsabilidade do Gestor Municipal- subitem 5.4, na sua alínea "m" de receber, armazenar de forma apropriada os medicamentos sob sua guarda.

99. Essas falhas na armazenagem, estocagem e conservação de fármacos decorrem, em linhas gerais, de deficiências das instalações físicas que resultam da falta de investimento nas centrais farmacêuticas, não atendendo o referido na Portaria nº 3.916/98, subitem 5.4, alínea "l" pertinente a necessidade do gestor municipal de investir na infraestrutura de centrais farmacêuticas e nas farmácias dos serviços de saúde, de modo a garantir a qualidade dos medicamentos. Igualmente, essas falhas originam-se da falta de definição e cumprimento de procedimentos técnicos operacionais que permitam o planejamento e organização apropriados da armazenagem de medicamentos.

100. Assim sendo, verificaram-se situações como fato de que a CAF e as UBSs não possuírem equipamentos para medição da umidade do local onde estão estocados os medicamentos, bem como meios de controlar adequadamente a temperatura do ambiente de armazenagem, deixando de observar o referido no subitem 5.4.1.4- Conservação de Medicamentos do Manual Técnico de Assistência Farmacêutica na Atenção Básica- Ministério da Saúde, 2ª ed. Com efeito, entende-se que a CAF e as UBSs não consideraram a importância quanto à climatização do local de estocagem dos fármacos, negligenciando o fato de que os medicamentos exigem condições especiais de armazenamento e que a falta de controle temperatura e umidade do ambiente pode resultar em perdas e deterioração desses medicamentos. Constatou-se assim que havia poucos termômetros nos locais de estocagem, muitos deles com defeitos, bem como falta de condicionadores de ar, além de não haver o controle periódico da temperatura e umidade do ambiente de armazenamento.

101. Igualmente, verificou-se que, na CAF e UBS Tristeza, havia medicamentos que estavam sendo armazenados junto aos vestiários e áreas de refeição (sendo as duas situações se verificaram na UBS Tristeza e a segunda na CAF), desatendendo o mencionado no subitem 6.1 das Boas Práticas de Estocagem de Medicamentos (fotos 1- CAF e 6- UBS Tristeza- fls. 460 e 464 do Anexo I-Volume 2).

102. Na CAF, quanto à instalações físicas, aponta-se a existência de piso em péssimo estado de conservação, apresentando fissuras e com possibilidade de sofrer rachaduras, não atendendo o mencionado na alínea "c"- Instalações- subitem 5.4.1.2- Planejamento e organização do armazenamento do Manual Técnico de Assistência Farmacêutica na Atenção Básica- Ministério da Saúde, 2ª ed.(foto 2- CAF- fl. 460- Anexo I- Volume 2).

103. Outrossim,registra-se o empilhamento inadequado de caixas contendo medicamentos no depósito da CAF com mais cinco caixas, apresentando proximidade das paredes da sala- em desacordo

com o subitem 5.4.1.3- Estocagem, alínea "c"- condições para estocagem de medicamentos do Manual Técnico de Assistência Farmacêutica na Atenção Básica- Ministério da Saúde-2ª ed. (fotos 3 e 4 da CAF).

104. No tocante à UBS Assis Brasil constatou-se a existência de instalações físicas inapropriadas para o armazenamento, com paredes em péssimas condições de conservação, sendo infestadas por cupins (insetos), deixando de observar as condições de estocagem de medicamentos constante da alínea "c"- subitem 5.4.1.3- Estocagem do Manual Técnico de Assistência Farmacêutica na Atenção Básica- Ministério da Saúde- 2ª ed., bem como o subitem 2.3 das Boas Práticas de Estocagem de Medicamentos. Nessa mesma UBS, também se aponta a situação de que há utilização, na maioria dos casos, de estantes e prateleiras de madeiras para depósito de medicamentos, desatendendo a preferência e recomendações referidas no subitem 5.4.1.4- Conservação de Medicamentos, constante da alínea "e"- Equipamentos e Acessórios do Manual Técnico de Assistência Farmacêutica na Atenção Básica (fotos 1, 2,3 e 7 da UBS- fls. 465/466 e 468 do Anexo I- Volume 2).

105. Ademais, verificou-se o armazenamento de produtos diferentes, como material de limpeza ou de consumo nas áreas de estocagem de medicamentos, em desacordo com as condições de estocagem de fármacos, apontadas na alínea "c'- subitem 5.4.13 do Manual Técnico de Assistência Farmacêutica na Atenção Básica, como se constatou nas UBS Tristeza e Assis Brasil (fotos 1 a 5- UBS Tristeza e 4 a 6- UBS Assis Brasi-l fls. 462 a 464 e fls. 466/467-Anexo I- Volume 2).

106. Em face do exposto, cabe ***recomendar à Secretaria Municipal de Saúde que faça a adequação das condições de armazenagem de medicamentos com o previsto nas Boas Práticas de Estocagem de Medicamentos, bem como o disciplinado no Manual Técnico de Assistência Farmacêutica na Atenção Básica- Ministério da Saúde, 2ª ed.,item 5.4 - Armazenamento****.*

3.2.5 Boa Prática – Existência de farmácias distritais no município de Porto Alegre com melhorias na distribuição de medicamento à população

107. O município de Porto Alegre conta com 9 farmácias distritais,sob a administração da Secretaria Municipal de Saúde, nos seguintes endereços:

1. Navegantes: Centro de Saúde Navegantes (avenida Presidente Roosevelt, 5, bairro São Geraldo).

2. Centro:Centro de Saúde Santa Marta (rua Capitão Montanha,27).

3. IAPI: Centro de Saúde IAPI (rua Três de Abril, 90, bairro Passo d'Areia).

4. Vila dos Comerciários: Centro de Saúde Vila dos Comerciários (rua Professor Manoel Lobato, 151, bairro Santa Tereza).

5. Bom Jesus: Centro de Saúde Bom Jesus (rua Bom Jesus, 410, bairro Bom Jesus).

6. Farroupilha: Centro de Saúde Modelo (avenida Jerônimo de Ornelas, 55, bairro Santana);

7. Camaquã: Unidade Básica de Saúde Camaquã (rua Doutor João Pitta Pinheiro Filho, 176, bairro Camaquã).

8. Sarandi: Unidade Básica de Saúde Sarandi (avenida Francisco Pinto da Fontoura, 341).

9. Bananeiras: Unidade Básica de Saúde Bananeiras (avenida Coronel Aparício Borges, 2.494).

108. Essas farmácias buscam levar o medicamento mais perto da população, reduzindo os pontos de distribuição de medicamentos, contando cada uma delas, com um farmacêutico, supervisionando uma quantidade determinada de UBSs quanto aos pedidos de medicamentos, suprindo-as no tocante a eventual falta de medicamentos e fornecendo medicamento aos usuários das UBSs. Essas farmácias mantém em estoque todos os medicamentos constantes da lista básica definida pelo Ministério da Saúde. Elas possuem uma estrutura maior normalmente que as UBSs, reduzindo filas com a manutenção em estoque de todos os remédios, evitando assim receitas falsas com melhor controle na entrega.

109. Nessas farmácias, assim como na CAF, estão começando a ser usado o DIS- Sistema da Procempa para Dispensação de Medicamentos- fls 62/75 do Anexo I. que traz como características e vantagens a agilização da identificação dos usuários, bem como a visualização dos estoques existentes, permitindo um melhor controle de estoques, evitando receitas duplicadas, de sorte a impedir que o mesmo paciente receba medicamento em duas farmácias distintas, fazendo com que se coíbam fraudes como estocagem indevida de fármacos.

3.3 Fiscalização no Município de Rio Grande

110. Segundo a estimativa das populações residentes encaminhada pelo IBGE para o TCU, o Município de Rio Grande possuía, em 1º de julho de 2009, 194.351 habitantes, distribuídos em 2.813,9 km$^{2.}$ O PIB per capita foi de R$ 22.870 em 2007, segundo dados da FEE.

111. Em 2009, o Município gastou na função saúde R$ 33,35 milhões. Desses, R$ 11,28 milhões foram aplicados na atenção básica. Com a assistência farmacêutica, foram gastos R$ 1,71 milhões. O município possui 16 unidades básicas de saúde (de Saúde da Família, inclusive) e apenas dois farmacêuticos.

112. O IDH do Município em 2000 era 0,793, ocupando a posição 739 no ranking dos municípios, de um total de 5.507. O IDH-Longevidade no mesmo ano foi 0,691, e sua posição no ranking 1.749.

113. A equipe de auditoria visitou o Município entre os dias 9 e 11 de agosto/2010. Foram entrevistados servidores da Secretaria Municipal de Saúde (SMS), as farmacêuticas e servidores da Central de Abastecimento Farmacêutico (CAF), enfermeiros e médicos das UBS´s "Dr. José Salomão – Profilurb", "Rita Lobato" e "Centro de Saúde", além de membros do Conselho Municipal de Saúde.

114. Verificou-se a inexistência de planejamento da Assistência Farmacêutica no município, bem como a seleção de medicamentos é feita de forma inapropriada, não atentando para as necessidades da população. Do mesmo modo, há falta de métodos de programação para aquisição de medicamentos que levem em consideração a demanda de serviços, com reflexos negativos no abastecimento de medicamentos pelas UBSs, com falta de alguns fármacos essenciais, havendo inclusive descontrole quanto ao prazo de validade, com entrega de medicamentos às UBSs com prazos de validade prestes a vencer, podendo gerar perdas e descontinuidade no abastecimento. No tocante ao armazenamento, também há deficiências com condições inadequadas de estocagem o que pode gerar perdas e deterioração de fármacos.

115. A seguir são explicitados os principais achados de auditoria.

3.3.1 Achado 1 – Falta de planejamento da Assistência Farmacêutica no município

116. O Município de Rio Grande dispõe de um Plano de Saúde, para o período de 2006/2009- fls. 77/157 do Anexo I, contudo não existe efetivamente um planejamento para Assistência Farmacêutica na Atenção Básica, havendo no item-2.7-Farmacêutica apenas referências, de forma genérica, do que se pretende buscar como o uso racional de medicamentos, fiscalização das unidades de saúde, com informatização do controle, visando evitar o extravio de medicamentos; aumento da oferta de insumos e medicamentos na farmácia básica às unidades de saúde, conforme padronização municipal; revisão periódica da Relação de Medicamentos, elaborando os protocolos terapêuticos, bem como o controle da qualidade dos produtos farmacêuticos usados no SUS e atualização periódica da lista de medicamentos da assistência farmacêutica básica. Nesse sentido, desatende o Município o referido no Manual Técnico de Assistência Farmacêutica na Atenção Básica- Ministério da Saúde, 2ª ed., bem como documento do Ministério da Saúde denominado " Planejar é Preciso"- item 3- Método de Planejamento.

117. Desse modo, não feito o planejamento da assistência farmacêutica e sua vinculação ao Plano de Saúde Municipal, de modo a se estabelecer um instrumento de gestão, elaborado de forma integrada com todas as áreas envolvidas com a Assistência Financeira, construindo antes um diagnóstico da realidade de saúde do município, com estabelecimento de objetivos claros e precisos, fixação de metas, além da definição de mecanismos de controle (subitens 3.3.2 e 3.3.3 do Manual Técnico da Assistência Farmacêutica na Atenção Básica).

118. Na entrevista com a conselheira- segmento dos usuários do Conselho Municipal de Saúde de Rio Grande, apontou-se que o conselho não tem participado do planejamento da assistência farmacêutica básica. O último RAG apreciado foi o do exercício de 2009, sendo aprovado com ressalvas. Além da falta de médicos para atendimento das 32 UBS do Município, há carência de farmacêuticos, havendo apenas dois no Município que atuam na CAF. Foi discutida a possibilidade de adoção de farmácias distritais no município, em que cada uma teria um farmacêutico, o que redundaria não só o incremento do número desses profissionais como o melhor atendimento dos pacientes com a dispensação de fármacos, sendo que a ideia foi bem acolhida no Conselho Municipal, cabendo estudar a sua implementação futura.

119. Igualmente, na efetivação do planejamento da Farmácia Básica do município, deve-se não só disponibilizar recursos orçamentários suficientes para a sua implementação, como incrementar e qualificar adequadamente os recursos humanos na área farmacêutica,com cursos periódicos que priorizem a atenção básica com medicamentos essenciais.

120. Assim sendo, cabe ***recomendar à Secretaria Municipal de Saúde, no sentido de que elabore o planejamento da Assistência Farmacêutica- Farmácia Básica, levando em conta o preconizado no Manual Técnico de Assistência Farmacêutica na Atenção Básica- Ministério da Saúde, 2ª ed., bem como o referido no documento do Ministério da Saúde denominado "Planejar é Preciso"- item 3- Método de Planejamento, com incorporação do capítulo respectivo em seu Plano de Saúde.***

3.3.2 Achado 2 – A seleção de medicamentos não é realizada segundo um processo adequado, de forma a atender efetivamente as necessidades da população

121. A seleção de medicamentos do município não atende os procedimentos elencados no subitem 5.1.5 do Manual Técnico da Assistência Farmacêutica na Atenção Básica- Ministério da Saúde, 2ª ed.

122. Assim sendo, o Município não elaborou o plano epidemiológico/nosológico, em que se deve considerar dados da morbimortalidade, bem como dados populacionais, esquemas terapêuticos, além da frequência da apresentação das doenças de determinada população, de sorte que se retrate adequadamente a realidade da saúde da população, com dados do consumo, da demanda atendida ou não, de modo que a seleção de medicamentos seja feita dentro de critérios técnicos e econômicos visando assegurar fármacos seguros, eficazes e custos-efetivos. Desse modo, a existência de um plano epidemiológico/nosológico, identificando a realidade da saúde local, é de fundamental importância a fim de que a seleção de medicamentos atenda efetivamente as necessidades da população.

123. Outrossim, não foi criada ainda a Comissão de Farmácia e Terapêutica, nos moldes do que aponta o subitem 5.1.9 do Manual Técnico da Assistência Farmacêutica na Atenção Básica- Ministério da Saúde, 2ª ed., a qual detém a função de atuar de forma permanente no tocante à seleção, uso e dispensação de medicamentos. As comissões porventura existentes são constituídas ***ad hoc*** *para atualização da listagem, deixando de retratar apropriadamente, no processo de escolha de medicamentos essenciais, as necessidades da população.*

124. Nesse aspecto, registra-se que a Remume do Município- fls. 158/164 do Anexo I, intitulada como Padronização de Medicamentos (denominação que deixa dúvidas sobre o seu conteúdo conter apenas medicamentos da lista básica) mantinha-se atualizada até 2006. No entanto, considerando o disciplinado na Portaria do Ministério da Saúde nº 2.982/2009, buscou-se a atualização da listagem de medicamentos essenciais com pesquisa junto às UBSs, no início do exercício de 2010, sendo que, consoante entrevista com os médicos das UBSs selecionadas para auditagem, não foram repassadas as informações sobre a viabilidade de inserção efetiva de certos medicamentos, de modo que a escolha final dos fármacos padronizados é feita pela Secretaria Municipal de Saúde, que não deixa seguro que sejam retratadas adequadamente as necessidades da população, considerando o estudo da demanda.

125. Assim sendo, a seleção de medicamentos do município, que irá servir de base para constituição da Remume, é feita de forma inadequada pelo município,uma vez que não há uma Comissão de Farmácia e Terapêutica constituída, nem planos epidemiológicos/nosológicos. A definição quanto à elaboração da Remune a partir das necessidades decorrentes do plano nosológico da população tem previsão na alínea "h" do subitem 5.4- gestor municipal da Portaria nº 3.918/98- Política Nacional de Medicamentos.

126. Desse modo, constata-se que o governo municipal não promove a seleção de medicamentos, em consonância com os critérios exigidos na Assistência Farmacêutica da Atenção Básica, deixando de tomar a iniciativa para racionalizar adequadamente o processo de escolha de medicamentos em conformidade com as necessidades da população. Dessarte, com esse mecanismo de escolha de medicamentos essenciais existente no município deixa-se de atender as necessidades efetivas da população, levando em conta os avanços tecnológicos e a diversidade e multiplicidade de alternativas terapêuticas disponíveis no mercado, bem como a racionalização de custos e a maior otimização dos recursos disponíveis.

127. Em face do exposto, cabe ***recomendar à Secretaria Municipal de Saúde que elabore estudos de perfil epidemiológico/nosológico que orientem a seleção de medicamentos, com a criação de uma Comissão de Farmácia e Terapêutica (CFT), ampliando a divulgação de protocolos terapêuticos e medicamentos essenciais da Remume, devidamente atualizados, nas Unidades Básicas de Saúde, de sorte que a escolha de medicamentos acompanhe os avanços tecnológicos e a diversidade e multiplicidade de alternativas terapêuticas disponíveis no mercado, com racionalização de custos.***

3.3.3 Achado 3 – Ausência de programação para aquisição de medicamentos, em compatibilidade com a demanda de serviços, gerando falta de medicamentos essenciais

128. Constata-se que, tanto na CAF, como nas UBSs Dr. José Salomão, Centro de Saúde e Rita Lobato inexistem métodos de programação para aquisição de medicamentos, elencados no subitem 5.2.4 do Manual Técnico de Assistência Farmacêutica na Atenção Básica- Ministério da Saúde, 2ª ed.

129. Conquanto se alegue na CAF a existência do método consumo histórico, na verdade o que se contatou foi a utilização do Método do Último Período, considerando o consumo do ultimo mês, sendo que os estoques são verificados, nos seus quantitativos, apenas quando há solicitação de medicamentos para fornecedores ou para a CAF pelas UBSs. Não há estudos da demanda, nem inventários com informações de, pelo menos, 12 meses, como preconizado no subitem 5.2.4.2 do Manual Técnico de Assistência Farmacêutica na Atenção Básica- Ministério da Saúde, 2ª ed.

130. Desse modo, não há previsão de estoques, levando em conta os elementos elencados no subitem 5.5.7.6 do Manual Técnico em comento, pertinentes à gestão de estoques, como estoque máximo, estoque mínimo, tempo de reposição, ponto de pedido, inexistindo qualquer estudo sobre a demanda dos fármacos. Os sistema informatizado, existente somente na CAF, apenas indica dados do consumo mensal, só se atentando para a posição do último período, não sendo feita a compatibilidade entre as quantidades dos medicamentos registrados no sistema com o estoque físico existente nas prateleiras, inexistindo a realização de inventários tanto na CAF, como nas UBSs. Ressalta-se, nesse aspecto, que as UBSs não apresentam qualquer controle de estoque, nem mesmo em fichas, sendo que o quantitativo de medicamentos existente só é visto quando do preenchimento do pedido de fármacos.

131. Assim sendo, a compra de medicamentos no município de Rio Grande/RS não é programada, com estimação das quantidades a serem adquiridas para atendimento de determinada demanda de serviços, por determinado período de tempo, como dispõe o item 5.2- Programação do Manual Técnico da Assistência Farmacêutica na Atenção Básica, não sendo seguidos os procedimentos dispostos no subitem 5.2.3.

132. Na entrevista com a farmacêutica responsável pela CAF em Rio Grande, sita na Rua Marechal Floriano, nº 5, recebeu-se as informações que a periodicidade dos pedidos de compra é mensal, havendo perdas de medicamentos por prazo de validade vencido,além da falta contínua de alguns medicamentos como o anti-hipertensivo Captopril, bem como o analgésico Paracetamol e o anti-inflamatório Diclofenaco,vulnerando-se a alínea "i" da Portaria nº 3.916/98 pelo gestor municipal-subitem 5.4 ao não se assegurar o suprimento de medicamentos destinados à atenção básica, deixando de se garantir o abastecimento de forma permanente e oportuna.

133. Outrossim, na UBS Dr. José Salomão, bairro Profilurb, sita em Rio Grande,na Rua 1, nº 1.239, em que foi entrevistada a enfermeira responsável, foi apontado que a CAF, amiúde, remete medicamentos com prazo de validade próximos a vencer, citando o caso de anticoncepcionais que são devolvidos, de forma imediata, para a própria Central de Abastecimento, não havendo formulário de devolução, demonstrando o descontrole tanto na CAF,como na UBS na devolução, em que se desconhece efetivamente a demanda a ser atendida. Do mesmo modo, informa-se que há falta recorrente de medicamentos como o anti-hipertensivo Captopril, analgésico Paracetamol, anti-inflamatório Diclofenaco, bem como o diurético Hidroclorotiazida.

134. Na entrevista com a médica da UBS, clínica geral, informou-se que a relação de medicamentos é aquela padronizada pela própria Secretaria Municipal de Saúde e enviada para UBS para preenchimento dos quantitativos a serem pedidos, Do mesmo modo, indica a médica que, frequentemente, há casos em que é necessário alterar a prescrição a fim de indicar um medicamento existente em estoque na farmácia, de forma a indicar que, muitas vezes, a listagem de medicamentos não

atende apropriadamente as necessidades da população. Acresce a clínica geral que a compra de medicamentos também é feita de forma inadequada, ou seja, ao invés da dosagem, por exemplo de 75 mg, compra-se de 25 mg, o que, com frequência, prolonga indevidamente o tratamento com custos maiores, citando os casos do fármaco para tratamento da depressão Amitriptilina, comprado na dosagem de 25 mg, quando mais eficaz seria a compra da dosagem de 75 mg, além do analgésico Paracetamol, comprado na dosagem de 500 mg, quando o tratamento de maior eficácia exige comprimidos de 750 mg.

135. Igualmente, relata a médica do parágrafo anterior que foram solicitadas, no início do ano, sugestões de compra de medicamentos para integrar a relação de fármacos da lista básica, mas que, até agora, não obteve retorno sobre as suas recomendações, não sabendo se, ao menos, há possibilidade de inclusão do medicamento sugerido, na listagem de medicamentos essenciais, o que corrobora a constatação que as recomendações dos médicos das UBSs, muitas vezes, não são atendidas, nem há comunicação aos médicos sobre as causas de não inclusão dos fármacos,podendo gerar prejuízos (uma vez que não houve estudos adequados) pela não aquisição de medicamentos que possam atender, de forma mais apropriada, as necessidades da população. No entanto, como recomendação de medicamento para inclusão na lista básica cita o fármaco para tratamento de infecções urinárias Norfloxacina.

136. Na UBS Centro de Saúde, sita em Rio Grande, na Rua Major Carlos Pinto, s/n, em que foi entrevistada a enfermeira responsável, relata-se que há falta contínua de muitos medicamentos, citando como exemplo o anti-hipertensivo Captopril, o analgésico AAS (Ácido acetilsalicílico), o diurético Hidroclorotiazida e o fármaco para afecções gástricas Omeprazol. Na entrevista com o médico da UBS, pediatra, além de endossar as considerações feitas pela médica anterior, quanto à alteração da prescrição e não retorno sobre as recomendações de fármacos feitas, igualmente recomenda a inclusão de medicamento na lista básica como o antibiótico Cefaclor com sulfato de neomicina.

137. No tocante à UBS Rita Lobato, sita em Rio Grande, na Rua Aplelles Porto Alegre, nº 21, em que foi entrevistada a enfermeira responsável, igualmente, dispõe que há falta recorrente de uma grande quantidade de fármacos, citando como exemplo, os anti-hipertensivos Captopril e Enalapril, bem como o remédio para distúrbios gástricos Omeprazol, além do antidiabético Metformina. Na entrevista da médica da UBS, clínica geral, além de relatar que, muitas vezes, vê-se na obrigação de alterar a prescrição como os médicos anteriores, tem-se que a mesma foi muito enfática sobre a falta de comunicação da Secretaria Municipal de Saúde, uma vez que dispõe ter feito uma grande quantidade de recomendações para inclusão na lista de medicamentos essenciais, no início do ano, mas, até agora, não recebeu nenhum retorno, ao expor que a lista de medicamentos elaborada pela Secretaria precisa, urgentemente, ser alterada, pois está muito distante das necessidades da população. Nas suas recomendações para inclusão de fármacos na lista básica, destaca o caso do Sulfato ferroso que entende ser um medicamento deveras ineficaz para tratamento da anemia, pois exige um tratamento de 6 meses de duvidoso resultado e que o mais certo seria ministrar o remédio Combiron (não incluído na lista básica) cujo tratamento seria em tempo menor, com maior eficácia e também custo menor, considerando o gasto envolvido no tratamento com o Sulfato ferroso.

138. Assim sendo, entende-se cabível ***recomendar à Secretaria Municipal de Saúde no sentido de estabelecer uma metodologia de programação para aquisição de medicamentos em compatibilidade com a demanda da população, com dados sobre o consumo, demanda atendida ou não,além de informações sobre as sazonalidades e controle de estoque, incluindo dados sobre estoque mínimo, estoque máximo, ponto de pedido e giro de estoque.***

3.3.4 Achado 4 – Armazenamento de medicamentos em condições inadequadas, com riscos de perda e deterioração de fármacos

139. A CAF, bem como as UBSs auditadas apresentavam deficiências na armazenagem de seus medicamentos, não atendendo ao referido no item 5.4- Armazenamento do Manual Técnico de Assistência Farmacêutica na Atenção Básica- Ministério da Saúde, 2ª ed., além das Boas Práticas para Estocagem de Medicamentos- publicação do CEME- Central de Medicamentos- Ministério da Saúde. Do mesmo modo, as condições de armazenagem inadequadas desatendem o mencionado na Política Nacional de Medicamentos- Portaria nº 3.916/98, no tocante à responsabilidade do Gestor Municipal-

subitem, na sua alínea "m" de receber, armazenar de forma apropriada os medicamentos sob sua guarda.

140. Assim sendo, as falhas detectadas de armazenagem, estocagem e conservação de fármacos decorrem, em linhas gerais, de deficiências das instalações físicas, elétricas que resultam da falta de investimento nas centrais farmacêuticas, não atendendo o referido na Portaria nº 3.916/98, subitem 5.4, alínea "l" pertinente a necessidade do gestor municipal de investir na infraestrutura de centrais farmacêuticas e nas farmácias dos serviços de saúde, de modo a garantir a qualidade dos medicamentos. Outrossim, essas falhas originam-se da falta de definição e cumprimento de procedimentos técnicos operacionais que permitam o planejamento e organização apropriados da armazenagem de medicamentos.

141. Desse modo, verificaram-se situações como fato de que a CAF e as UBSs não deterem equipamentos para medição da umidade do local onde estão estocados os fármacos, bem como meios de controlar adequadamente a temperatura do ambiente de armazenagem, não atendendo ao referido no subitem 5.4.14- Conservação de Medicamentos do Manual Técnico de Assistência Farmacêutica na Atenção Básica- Ministério da Saúde, 2ª ed. De fato, entende-se que a CAF e as UBSs não consideraram a importância quanto à climatização do local de estocagem dos fármacos, negligenciando o fato de que os medicamentos exigem condições especiais de armazenamento e que a falta de controle temperatura e umidade do ambiente podem resultar em perdas e deterioração desses medicamentos. Verificou-se assim que havia poucos termômetros nos locais de estocagem, muitos deles com defeitos, bem como falta de condicionadores de ar, além de não haver o controle periódico da temperatura e umidade do ambiente de armazenamento.

142. Como falha grave, aponta-se a existência de instalações elétricas irregulares, localizadas na CAF de Rio Grande, com fios expostos, havendo a possibilidade de ocorrência de sinistros- incêndios, deixando de atender ao mencionado na alínea "c" do subitem 5.4.1.2 do Manual de Assistência Farmacêutica na Atenção Básica- Ministério da Saúde, 2ª ed. (fotos 2 e 3 CAF- fls. 470/471 do Anexo I- Volume 2).

143. Igualmente, constatou-se a situação de empilhamento inadequado de caixas contendo medicamentos, no depósito da CAF com mais de cinco caixas, apresentando proximidade das paredes da sala (também UBS Centro de Saúde)- em desacordo com o subitem 5.4.1.3- Estocagem, alínea "c"- condições para estocagem de medicamentos do Manual Técnico de Assistência Farmacêutica na Atenção Básica- Ministério da Saúde-2ª ed. (fotos 1 e 5- CAF e foto 1- UBS Centro de Saúde- fls. 470,472 e 475 do Anexo I- Volume 2).

144. Além disso, verificou-se a existência de caixas de medicamentos abertas sem indicar a sinalização, bem como a violação e quantidades retiradas, não sendo lacradas- deixando de observar as condições para estocagem de medicamentos- alínea "c" do subitem 5.4.1.3- Estocagem, do Manual Técnico de Assistência Farmacêutica na Atenção Básica- Ministério da Saúde-2ª ed., como verificado na CAF e UBS Dr. José Salomão, Centro de Saúde (foto 4- CAF, foto 1- UBS Dr. José Salomão e foto 1 UBS Centro de Saúde- fls. 471,473 e 475 do Anexo I- Volume 2).

145. No tocante ao descarte de fármacos, registra-se que se encontrou grande quantidade de medicamentos para serem descartados acumulados, de forma desordenada, em uma sala estreita da CAF, não acatando a Resolução da Anvisa RDC nº 306/2004, mormente no tocante ao armazenamento temporário e externo- subitens 1.5 e 1.7 (foto 6- CAF- fl. 472 do Anexo I- Volume 2).

146. Ademais, constatou-se o armazenamento de produtos diferentes,como material de limpeza ou de consumo nas áreas de estoque de medicamentos, em desacordo com as condições para estocagem de medicamentos- alínea "c"- subitem 5.4.1.3 do Manual Técnico de Assistência Farmacêutica na Atenção Básica- Ministério da Saúde-2ª, como se constatou nas UBSs Dr. José Salomão e Rita Lobato (fotos 2 a 5- UBS Dr. José Salomão e fotos 1 a 6- UBS Rita Lobato)- fls. fls. 473/475 e 476/478 do Anexo I- Volume 2.

147. No caso da UBS Rita Lobato, verificaram-se deficiências nas instalações físicas como teto e paredes com infiltrações e umidade, não atendendo o referido na alínea "c"- Instalações do subitem 5.4.1.2 do Manual Técnico de Assistência Farmacêutica na Atenção Básica- Ministério da Saúde-2ª ed,

Igualmente, na mesma UBS, registra-se a existência de medicamentos armazenados junto com alimentos, na mesma geladeira, não atendendo ao mencionado no subitem 6.1 das Boas Práticas de Estocagem de Medicamentos (fotos 7 a 10- UBS- fls. 479/480 do Anexo I- Volume 2).

148. Em face do exposto, cabe ***recomendar à Secretaria Municipal de Saúde que faça a adequação das condições de armazenagem de medicamentos com o previsto nas Boas Práticas de Estocagem de Medicamentos, bem como o disciplinado no Manual Técnico de Assistência Farmacêutica na Atenção Básica- Ministério da Saúde, 2ª ed.,item 5.4 – Armazenamento, além de observar a Resolução da Anvisa RDC nº 306/2004, mormente no tocante ao armazenamento temporário e externo- subitens 1.5 e 1.7.***

3.4 Fiscalização no Município de Carlos Barbosa

149. Segundo a estimativa populacional encaminhada ao TCU pelo IBGE, o Município de Carlos Barbosa abrigava 23.960 habitantes em 1º de julho de 2009, numa área de 1.022,1 km$^{2.}$ O PIB per capita foi de R$ 26.682 em 2007, segundo dados da FEE.

150. Em 2009, as inversões do Município na saúde somaram R$ 6.74 milhões, dos quais R$ 952,74 mil foram destinados à assistência farmacêutica, pela qual responde uma profissional de Farmácia. O município possui duas unidades básicas de saúde, uma localizada na própria Secretaria Municipal de Saúde, no centro da cidade, e outra no distrito Arco Verde.

151. No ano 2000 o IDH de Carlos Barbosa era 0,858, ocupando a 11ª posição no ranking dos 5.507 municípios. Por seu turno, o IDH-Longevidade no mesmo ano foi 0,743, e a posição no ranking, 697.

152 A equipe de auditoria esteve no Município entre os dias 12 e 13 de agosto/2010, quando foram entrevistados a farmacêutica, médicos e servidores da Secretaria Municipal de Saúde, inclusive da Central de Abastecimento Farmacêutico e da UBS Arco Verde, bem como representante do Conselho Municipal de Saúde.

153. Em que pese existir Plano de Assistência Farmacêutica no município, datado de 2006, verifica-se que o mesmo não foi efetivamente implementado, uma vez que a seleção de medicamentos não atende as necessidades da população, considerando que, conquanto prevista, não foi criada ainda a Comissão de Farmácia e Terapêutica, nem elaborado o perfil epidemiológico/nosológico do município conectado com a assistência farmacêutica. Igualmente, não há método de programação para aquisição de medicamentos essenciais, havendo, do mesmo modo, deficiências na armazenagem de fármacos.

154. Passa-se a seguir explicitar os principais achados de auditoria.

3.4.1 Achado 1 – A seleção de medicamentos não é realizada segundo um processo adequado, de forma a atender efetivamente as necessidades da população

155. A seleção de medicamentos do município não atende a contento os procedimentos elencados no subitem 5.1.5 do Manual Técnico da Assistência Farmacêutica na Atenção Básica- Ministério da Saúde, 2ª ed. Nesse aspecto, informa-se que o Município apresenta um Plano de Saúde- fls. 166 do Anexo I a 448 do Anexo I- Volume 2, com período 2008/2009, havendo capítulo específico para a Assistência Farmacêutica Básica, com o registro do ano de 2006. Esse Plano de Saúde tem sido aprovado pelo Conselho Municipal de Saúde, como informado na entrevista feita com a conselheira-segmento dos usuários com alguns questionamentos feitos diretamente ao Secretário de Saúde que participa das sessões do conselho. Embora o Conselho Municipal não participe do planejamento da assistência farmacêutica básica, com relação ao Plano de Assistência Farmacêutica atual entende a conselheira que esse Plano deve ser efetivado com aperfeiçoamentos para evitar possíveis desabastecimento de fármacos.

156. Todavia, em que pese haver indicadores municipais de saúde e apresentação resumida de um perfil epidemiológico por sexo e faixa etária- item 5, não se enquadra ele no item perfil epidemiológico apresentado no subitem 5.2.4.1 do Manual Técnico de Assistência Farmacêutica na Atenção Básica- Ministério da Saúde, 2ª ed., considerando, mormente, a falta de conexão com esquemas terapêuticos e relação com seleção de medicamentos. Nesse prisma, o perfil epidemiológico deve, como indica o subitem supracitado, corresponder a um método que se baseia em dados de morbimortalidade, levando em conta dados populacionais, esquemas terapêuticos, frequência de apresentação das

enfermidades em uma determinada população, capacidade de cobertura, dados consistentes de consumo de medicamentos, oferta e demanda de serviços na área de saúde. Assim sendo, a presença de um perfil epidemiológico/nosológico (inexistente atualmente no município), identificando a realidade da saúde local é crucial para que a seleção de medicamentos atenda efetivamente as necessidades da população. Nesse sentido, desatende o Município o fixado na alínea "h"-subitem 5.4- gestor Municipal da Política Nacional de Medicamentos que exige a definição da relação municipal de medicamentos, a partir das necessidades do perfil nosológico da população.

157. Ademais, conquanto haja referência no Plano de Assistência Farmacêutica para a necessidade de criação de uma Comissão de Farmácia e Terapêutica- item 10- ações a serem desenvolvidas, conforme disposto pela farmacêutica do município, ainda não foi criada essa Comissão referida que deve atuar nos moldes previstos no subitem 5.1.9 do Manual Técnico da Assistência Farmacêutica na Atenção Básica- Ministério da Saúde, 2ª ed., detendo a função de realizar as suas atividades de forma permanente no tocante à seleção, uso e dispensação de medicamentos.

158. A Remume do Município- fls. 449/457 do Anexo I- Volume 2, vinculando-se ao Plano de Assistência Farmacêutica de 2006, ainda não foi atualizada. Nesse aspecto, a Política Nacional de Medicamentos- Portaria nº 3.916/98 exige uma atualização contínua da relação de medicamentos essenciais. Desse modo, considerando a inexistência do perfil epidemiológico/nosológico da população, além da falta de atuação efetiva da Comissão de Farmácia e Terapêutica, a Remune existente não apresenta a seleção adequada de medicamentos essenciais, em consonância com as necessidades da população.

159.. Dessarte, verifica-se que o governo municipal não promove a seleção de medicamentos, em conformidade com os critérios exigidos na Assistência Farmacêutica da Atenção Básica, deixando de tomar a iniciativa para racionalizar adequadamente o processo de escolha de medicamentos em conformidade com as necessidades da população. Assim sendo, com esse mecanismo de escolha de medicamentos essenciais existente no município deixa-se de atender as necessidades efetivas da população, levando em conta os avanços tecnológicos e a diversidade e multiplicidade de alternativas terapêuticas disponíveis no mercado, bem como a racionalização de custos e a maior otimização dos recursos disponíveis.

160. Em face do exposto, cabe ***recomendar à Secretaria Municipal de Saúde que elabore estudos de perfil epidemiológico/nosológico que orientem a seleção de medicamentos, com a criação de uma Comissão de Farmácia e Terapêutica (CFT), ampliando a divulgação de protocolos terapêuticos e medicamentos essenciais da Remume, devidamente atualizados, nas Unidades Básicas de Saúde, de sorte que a escolha de medicamentos acompanhe os avanços tecnológicos e a diversidade e multiplicidade de alternativas terapêuticas disponíveis no mercado, com racionalização de custos.***

3.4.2 Achado 2 – Ausência de programação para aquisição de medicamentos, em compatibilidade com a demanda de serviços, gerando falta de medicamentos essenciais

161. Constata-se que, tanto na CAF, como na UBS Arco Verde (o município de Carlos Barbosa apresenta apenas uma UBS que detém armazenagem de medicamentos da lista básica) inexistem métodos de programação para aquisição de medicamentos, elencados no subitem 5.2.4 do Manual Técnico de Assistência Farmacêutica na Atenção Básica- Ministério da Saúde, 2ª ed.

162. Embora o Plano de Assistência Farmacêutica, no seu Anexo 2, alegue existir o método de programação consumo histórico, o que foi também reiterado pela farmacêutica do município, em sua entrevista na CAF, na verdade o que se contatou foi a utilização do Método do Último Período, levando em conta o consumo do ultimo mês, sendo que os estoques são verificados, no seus quantitativos, apenas quando há solicitação de medicamentos para fornecedores ou para a CAF pelas UBS. Inexiste estudos da demanda, nem inventários com informações de, pelo menos, 12 meses, como preconizado no subitem 5.2.4.2 do Manual Técnico de Assistência Farmacêutica na Atenção Básica- Ministério da Saúde, 2ª ed.

163. Assim sendo, não há previsão de estoques, considerando os elementos dispostos no subitem 5.5.7.6 do Manual Técnico da Assistência Farmacêutica na Atenção Básica, pertinentes à gestão de estoques, como estoque máximo, estoque mínimo, tempo de reposição, ponto de pedido, inexistindo qualquer estudo sobre a demanda dos fármacos. O sistema informatizado, existente somente na CAF,

apenas indica dados do consumo mensal, só se atentando para a posição do último período, não sendo feita a compatibilidade entre as quantidades dos medicamentos registrados no sistema com o estoque físico existente nas prateleiras, inexistindo a realização de inventários tanto na CAF, como nas UBSs (embora haja referência da realização de inventários no Anexo Plano da Assistência Farmacêutica,como relata a farmacêutica do município, na sua entrevista na CAF, ele, na realidade, não é feito, de modo que,como assevera, os medicamentos são contados aleatoriamente). Ressalta-se, nesse aspecto, que a UBS não apresenta qualquer controle de estoque, nem mesmo em fichas, sendo que o quantitativo de medicamentos existente só é visto quando do preenchimento do pedido de fármacos.

164. Desse modo, a compra de medicamentos no município de Rio Grande/RS não é programada, com estimação das quantidades a serem adquiridas para atendimento de determinada demanda de serviços, por determinado período de tempo, como dispõe o item 5.2- Programação do Manual Técnico da Assistência Farmacêutica na Atenção Básica, não sendo seguidos os procedimentos dispostos no subitem 5.2.3.

165. Na entrevista com a farmacêutica responsável pela CAF em Carlos Barbosa, sita na Rua Rui Barbosa, nº 90, recebeu-se as informações que a periodicidade dos pedidos de compra é mensal, havendo perdas de medicamentos por prazo de validade vencido,além da falta recorrente de alguns medicamentos,citando a título de exemplo, o fármaco Omeprazol (para afecções gástricas) e Sivastatina (para o controle do colesterol) , desatendendo-se o disposto na alínea "i" da Portaria nº 3.916/98 pelo gestor municipal- subitem 5.4 ao não se assegurar o suprimento de medicamentos destinados à atenção básica, deixando de se garantir o abastecimento de forma permanente e oportuna.

166. Igualmente, na UBS Arco Verde, sita no Distrito Arco Verde do Município, em que foi entrevistada a enfermeira responsável, relata-se que há falta contínua de alguns medicamentos, citando como exemplo o anti-hipertensivo Captopril, além da Sivastatina e Omeprazol. O médico entrevistado, pediatra, relata que a relação de medicamentos do município precisa ser atualizada, com inclusão de alguns medicamentos e exclusão de outros, citando nesse caso o Sulfato ferroso com a sua substituição por Combiron (não incluído na lista básica).

167. Diante do exposto, cabe ***recomendar à Secretaria Municipal de Saúde no sentido de estabelecer uma metodologia de programação para aquisição de medicamentos em compatibilidade com a demanda da população, com dados sobre o consumo, demanda atendida ou não,além de informações sobre as sazonalidades e controle de estoque, incluindo dados sobre estoque mínimo, estoque máximo, ponto de pedido e giro de estoque.***

3.4.3 Achado 3- Armazenamento de medicamentos em condições inadequadas, com riscos de perda e deterioração de fármacos

168. A CAF, bem como a UBS auditada apresentavam deficiências na armazenagem de seus medicamentos,desatendendo com o mencionado no item 5.4- Armazenamento do Manual Técnico de Assistência Farmacêutica na Atenção Básica- Ministério da Saúde, 2ª ed., além das Boas Práticas para Estocagem de Medicamentos- publicação do CEME- Central de Medicamentos- Ministério da Saúde. Igualmente, as condições de armazenagem inadequadas desatendem o mencionado na Política Nacional de Medicamentos- Portaria nº 3.916/98, no tocante à responsabilidade do Gestor Municipal- subitem, na sua alínea "m" de receber, armazenar de forma apropriada os medicamentos sob sua guarda.

169. Assim sendo, as falhas detectadas de armazenagem, estocagem e conservação de fármacos decorrem, em linhas gerais, de deficiências das instalações físicas, que resultam da falta de investimento nas centrais farmacêuticas, não atendendo o referido na Portaria nº 3.916/98, subitem 5.4, alínea "l" pertinente a necessidade do gestor municipal de investir na infraestrutura de centrais farmacêuticas e nas farmácias dos serviços de saúde, de modo a garantir a qualidade dos medicamentos. Do mesmo modo, essas falhas originam-se da falta de definição e cumprimento de procedimentos técnicos operacionais que permitam o planejamento e organização apropriados da armazenagem de medicamentos.

170. Nesse sentido, verificaram-se situações impróprias como fato de que a CAF e a UBS não deterem equipamentos para medição da umidade do local onde estão estocados os fármacos, bem como meios de controlar adequadamente a temperatura do ambiente de armazenagem, não atendendo

ao referido no subitem 5.4.14- Conservação de Medicamentos do Manual Técnico de Assistência Farmacêutica na Atenção Básica- Ministério da Saúde, 2ª ed. Com efeito, entende-se que a CAF e as UBSs não consideraram a importância quanto à climatização do local de estocagem dos fármacos, negligenciando o fato de que os medicamentos exigem condições especiais de armazenamento e que a falta de controle temperatura e umidade do ambiente podem resultar em perdas e deterioração desses medicamentos. Verificou-se assim que havia poucos termômetros nos locais de estocagem, bem como falta de condicionadores de ar, além de não haver o controle periódico da temperatura e umidade do ambiente de armazenamento. O próprio Anexo 3- Avaliação das Boas Práticas de Armazenamento do Plano de Assistência Farmacêutica do Município indica falta de controle da temperatura do depósito de medicamentos (apontamento feito em 2006, o que já indicava anteriormente o descontrole apontado).

171. Ademais, registra-se a situação de deficiências de estocagem na Central de Abastecimento Farmacêutico como empilhamento inadequado de caixas contendo medicamentos no depósito da CAF com mais cinco caixas, apresentando proximidade das paredes da sala- em desacordo com o subitem 5.4.1.3- Estocagem, alínea "c"- condições para a estocagem de medicamentos do Manual Técnico de Assistência Farmacêutica na Atenção Básica- Ministério da Saúde-2ª ed. (fotos 1 a 6 da CAF- fls. 482/484 do Anexo I- Volume 2).

172. Igualmente, há utilização, na maioria dos casos, de estantes e prateleiras de madeira para depósito de medicamentos na CAF, desatendendo preferência e recomendações referidas no subitem 5.4.1.4- Conservação de Medicamentos- alínea "e"- Equipamentos e Acessórios do Manual Técnico de Assistência Farmacêutica na Atenção Básica- Ministério da Saúde-2ª ed. (fotos 2 a 6 da CAF- fls. 482/484 do Anexo I- Volume 2).

173. Além disso, existe falta de manutenção da distância entre os medicamentos e as paredes,consoante se verificou na CAF, não observando a distância mínima de 50 cm entre o fármaco e a parede, bem como há caixas de medicamentos em contato com o solo, não observando o subitem 5.4.1.3- Estocagem, alínea "c"- condições para estocagem de medicamentos, bem como o subitem 13.7 das Boas Práticas de Estocagem de Medicamentos (fotos 2, 4, 5, 6, 8 e 9 (as duas últimas atestam o contacto com o solo) da CAF- fls. 482/486 do Anexo I- Volume 2)).

174. Também há armazenamento de produtos diferentes, como material de limpeza ou de consumo nas áreas de estoque de medicamentos, em desacordo com as condições para estocagem de medicamentos- alínea "c"- subitem 5.4.13 do Manual Técnico de Assistência Farmacêutica na Atenção Básica- Ministério da Saúde-2ª, como se constatou na CAF (foto 8- fl. 485 do Anexo I- Volume 2).

175. Do mesmo modo, existem caixas de medicamentos abertas sem indicar a sinalização, bem como a violação e quantidades retiradas, não sendo lacradas- deixando de observar as condições para estocagem de medicamentos- alínea "c" do subitem 5.4.1.3- Estocagem, do Manual Técnico de Assistência Farmacêutica na Atenção Básica- Ministério da Saúde-2ª ed., como verificado na CAF e UBS Arco Verde (foto 2 da CAF e 1 e 2 da UBS- fls. 482 e 488 do Anexo I- Volume 2).

176. Informa-se que o município de Carlos Barbosa pretende armazenar os seus medicamentos da Farmácia Básica em outro local, o qual corresponde ao prédio em frente à Secretaria Municipal de Saúde (espaço no andar térreo), conforme fotos- 11 e 12 da CAF (fl. 487 do Anexo I- Volume 2) que detém espaço maior e assim, por certo, poderá corrigir falhas na estocagem de medicamentos. Contudo, por ora, a situação foi aquela registrada neste item em que se apresentaram deficiências no armazenamento de fármacos, a justificar a recomendação que se faz no parágrafo ulterior.

177. Em face do exposto, cabe ***recomendar à Secretaria Municipal de Saúde que faça a adequação das condições de armazenagem de medicamentos com o previsto nas Boas Práticas de Estocagem de Medicamentos, bem como o disciplinado no Manual Técnico de Assistência Farmacêutica na Atenção Básica- Ministério da Saúde, 2ª ed.,item 5.4 – Armazenamento.***

3.4.4 Boa Prática – Realização de empréstimos de medicamentos da lista básica entre o município de Carlos Barbosa e outros da região, a fim de evitar o desabastecimento e o excesso de fármacos

178. O município de Carlos Barbosa/RS apresenta a boa prática de emprestar e tomar emprestado medicamentos entre municípios da região, como Garibaldi, Bento Gonçalves, Barão (a troca é feita entre

os farmacêuticos respectivos dos municípios) para evitar o desabastecimento e permitir que medicamentos não sobrem em seu estoque (ilustra-se com a foto nº 10 da CAF- fl. 486 do Anexo I- Volume 2- remédios separados em vasilhames para serem emprestados).

4 Análise dos Comentários dos Gestores

***179**. Em atenção Parecer SECEX/RS- 3ª Divisão- fl. 38, foram elaborados por esta Unidade Técnica os Ofícios de Diligência- Delegação de Competência (fls. 39/42), sendo assinados os ARs de fls. 43/46, mas apenas o Município de Carlos Barbosa/RS encaminhou os comentários requisitados, ainda que a destempo, a contar do AR de fl. 46, nas fls. 47/48 do feito. Contudo, esta SECEX, além da realização de contatos telefônicos, reiterou as diligências,consoante os Ofícios de fls. 49/51, para a Secretaria de Estado de Saúde do Rio Grande,o Secretário Municipal de Saúde de Porto Alegre/RS e a Secretária Municipal de Saúde de Rio Grande/RS, com ARs assinados nas fls. 52/53,sendo que, até o momento, não foram encaminhados os comentários solicitados.Assim sendo, passa-se ao exame dos comentários remetidos pelo Município de Carlos Barbosa/RS constante dos autos.*

***180.** Na sua manifestação, o Secretário Municipal de Saúde de Carlos Barbosa relata que já está em andamento, com atuação da Secretaria de Saúde do Município, as melhorias nas condições estruturais e aperfeiçoamentos na sistematização dos processos pertinentes ao Serviço de Assistência Farmacêutica Básica. Em seguida, passou a fazer os comentários quanto aos Achados 1 a 3 do Relatório de Auditoria de fls. 131/134.*

***181.** Com relação ao subitem 3.4.1, o Secretário de Saúde dispõe que a Secretaria Municipal de Saúde, em conjunto com o Conselho Municipal de Saúde, está promovendo a atualização do Plano Municipal de Saúde, bem como do Plano Municipal de Assistência Farmacêutica. Assim, estão sendo realizados aperfeiçoamentos aos Planos referidos no que tange à coleta e análise de informações de morbimortalidade e perfil epidemiológico do município, com a sistematização na coleta de dados, mediante a utilização de sistema informatizado que gere relatórios em tempo real. Outrossim, entende que a instituição de uma Comissão de Farmácia e Terapêutica é fundamental para um planejamento adequado no tocante à compra e distribuição de medicamentos essenciais, mantendo-se atualizada a relação municipal de medicamentos, de sorte que se propõe a criar essa Comissão, com revisão no Plano Municipal de Assistência Farmacêutica.*

***182.** Na análise técnica do primeiro comentário, verifica-se que o Município está procurando atualizar o seu Plano de Saúde, com a implementação efetiva de um Plano de Assistência Farmacêutica, mormente no desenvolvimento da assistência farmacêutica na atenção básica.Todavia, é preciso que atente para obtenção adequada do perfil epidemiológico, segundo o registrado no subitem 5.2.4.1 do Manual Técnico de Assistência Farmacêutica na Atenção Básica- Ministério da Saúde, 2ª ed., o que parece estar consciente, inclusive com a adoção eficiente de um sistema informatizado de coleta de dados. Do mesmo modo, confirma a Secretaria de Saúde Municipal que efetivamente inexiste uma Comissão de Farmácia e Terapêutica, em que pese haja a referência no Plano de Assistência Farmacêutica municipal,pretendendo instituí-la, estando, igualmente, ciente da importância dessa Comissão para um planejamento apropriado da Assistência Farmacêutica Básica, no tocante à seleção,uso e dispensação de medicamentos.*

***183.** No que concerne ao subitem 3.4.2, expõe o Secretário Municipal que a Secretaria de Saúde vem reiteradamente se esforçando para aperfeiçoar e sistematizar o processo de compra e manutenção de estoques de medicamentos, estando em andamento o processo de informatização da Assistência Farmacêutica Municipal, mediante a adoção de um Sistema Integrado de Gestão, em que são registradas todas as movimentações de estoques. Acresce que o sistema referido foi implantado há aproximadamente 18 meses, já começando a fornecer informações de série temporal consistentes, com vistas a nortear a definição de quantitativos mínimos e máximos, bem como compatibilização das compras com os processos licitatórios, promovendo-se, igualmente, a adequação face às limitações de espaço físico para armazenamento.*

***184**. Relativamente à análise técnica do segundo comentário, constata-se que o Município procura aperfeiçoar o controle de estoque de seus medicamentos, mediante a adoção do sistema informatizado na Assistência Farmacêutica Municipal, que já conta com aproximadamente 18 meses, no intuito de que*

melhor se defina os quantitativos mínimos e máximos com vistas a orientar o processo de aquisição de medicamentos. No entanto, o que se constatou é que, na verdade, não há na CAF do Município uma previsão de estoques adequada, máxime na área básica, que avalie apropriadamente a demanda da população, no tocante a informações sobre o consumo de medicamentos, levando em conta a demanda atendida ou não, bem como as sazonalidades existentes, além de dados relevantes sobre o estoque mínimo, máximo, ponto de pedido e giro de estoque- os quais compõe um planejamento eficiente de estoques. Assim sendo, é preciso que se alie a adoção da informatização sobre o controle de medicamentos, com a implementação efetiva de um sistema de previsão de estoques de medicamentos, de sorte a se obter um fornecimento eficaz de fármacos à população, segundo as suas necessidades, evitando situações de desabastecimento.

185. *Por fim, ao subitem 3.4.3, registra o Secretário que a preocupação da Secretaria Municipal de Saúde com as condições de estocagem de medicamentos, tendo em vista a falta de espaço físico adequado, serviu de base para o projeto de transferência dos estoques dos fármacos para uma sala locada, em frente à Secretaria. Busca-se assim a ampliação do espaço físico para armazenagem de medicamentos com a inclusão de climatização de ambientes e revisão das boas práticas de armazenagem, tendo em vista o escopo de se criar condições apropriadas de estocagem, evitando-se a perda e deterioração de fármacos.*

186. *No que tange ao exame técnico do terceiro comentário, verifica-se que o Município está consciente da necessidade de armazenamento de medicamentos em condições adequadas, evitando as situações de riscos de perda ou deterioração de fármacos. A busca de instalações mais amplas pelo Município para estocagem de medicamentos já havia sido noticiada no item 176 deste Relatório. Todavia, como ali alertado, por ora, a situação é aquela encontrada pela Equipe de Auditoria, inclusive com registro de fotos, o que demonstra deficiências relevantes na armazenagem de medicamentos, exigindo a implementação de providências de forma mais célere, de modo que não haja falta de fármacos para a população por não ter sido observada as boas práticas de estocagem de medicamentos.*

187. *Assim sendo, constata-se que, pelos comentários feitos pelo Secretário de Saúde, com relação aos apontamentos feitos no Relatório de Auditoria, em que pese existir a previsão da Assistência Farmacêutica no Plano de Saúde do Município, ela está ainda em formação, mormente na assistência farmacêutica na atenção básica, estando a exigir a sua efetiva implementação com vistas a se obter um processo apropriado de seleção, aquisição e estocagem de medicamentos essenciais, sendo necessária a manutenção das recomendações feitas ao Município de Carlos Barbosa/RS, conforme item IV da Proposta de Encaminhamento deste Relatório de Auditoria.*

5 Conclusão

188*. A gestão descentralizada da assistência farmacêutica, da mesma forma como outras áreas da atenção básica, traz inúmeros benefícios no atendimento da população, pois permite que as decisões sejam mais coerentes com a realidade local e também fortalece o controle social por aproximarem os tomadores de decisão da sociedade. No entanto, é necessária cooperação por parte da União e dos estados, principalmente porque a maioria dos municípios brasileiros não possui capacidade gerencial, técnica e financeira para atuarem de forma isolada. Além disso, a coordenação das ações gera ganhos de escala, evita duplicidade de esforços e garante padrões mais equitativos de atendimento.*

189*. No entanto, com a descentralização dos serviços básicos de saúde promovida com a Constituição Federal de 1988, os estados deixaram de prestar os serviços de saúde, mas não assumiram as suas novas atribuições no que se refere à coordenação, regulação e controle. Isso pode ser verificado na assistência farmacêutica básica do Rio Grande do Sul, em que o governo estadual não promove ações de coordenação, orientação e apoio aos municípios.*

190*. Ademais, nos governos municipais, verificou-se, em suma, a inexistência de planejamento da assistência farmacêutica e, quando existente, não se encontrava efetivada, além do que a seleção de medicamentos não é realizada de forma apropriada, de sorte a atender efetivamente as necessidades da população, não tendo sido criada a Comissão de Farmácia e Terapêutica, nem elaborado os planos epidemiológicos e nosológicos, deixando haver estudo sobre a demanda por fármacos nos municípios, de sorte os medicamentos não são escolhidos considerando os avanços tecnológicos e a diversidade e*

multiplicidade de alternativas terapêuticas disponíveis, bem a racionalização dos custos e a maior otimização de recursos. Igualmente, há a ausência de métodos de programação para aquisição de medicamentos em compatibilidade de serviços, gerando a falta de medicamentos essenciais. Ainda cabe registrar, de forma sucinta, que se detectaram deficiências no armazenamento de medicamentos, tanto na CAF, como nas UBSs, com risco de perda e deterioração de fármacos.

***191.** Assim sendo, conclui-se que há um grande empirismo na atuação dos entes federados estadual e municipal auditados quanto à assistência farmacêutica, mormente no campo Farmácia Básica, demonstrando-se desconhecimento quanto à Política Nacional de Medicamentos que data de 1998, bem como ignorando-se procedimentos definidos pelo Ministério de Saúde, em manual técnico pertinentes à Assistência Farmacêutica na Atenção Básica.*

6 Proposta de encaminhamento

***192.** Em face do exposto, e visando contribuir para aperfeiçoar a ação "Promoção da Assistência Farmacêutica e Insumos Estratégicos na Atenção Básica em Saúde", submete-se este relatório à consideração superior, com as propostas que se seguem:*

*I) **Recomendar** à Secretaria de Estado da Saúde do Rio Grande do Sul, com fulcro no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, no inciso VII do art. 30 da Constituição Federal e no item 5.3 da Política Nacional de Medicamentos, constante da Portaria MS/GM 3.916 de 1998, que:*

a) estabeleça medidas com o escopo de realizar a assistência farmacêutica básica no Estado, de sorte que se preste cooperação técnica aos municípios no desenvolvimento de suas atividades e ações referentes a essa assistência;

b) oriente, assessore e coordene o processo de aquisição de medicamentos pelos municípios;

c) institua a política de apoio à organização de consórcios intermunicipais de saúde destinados à prestação da assistência farmacêutica ou estimule a inclusão desse tipo de assistência como objeto dos consórcios de saúde;

d) priorize a alocação e o desenvolvimento de recursos humanos para garantir a eficácia da gestão farmacêutica básica.

*II) **Recomendar** à Secretaria Municipal de Saúde de Porto Alegre, com fulcro no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, que:*

a) em articulação com o Conselho Municipal de Saúde, adote as providências necessárias à elaboração e aprovação do plano municipal de saúde, tendo em vista o disposto no art. 4º da Lei nº 8.142, de 1990 e o § 2º do art. 36 da Lei nº 8.080/90, segundo o qual é vedada a transferência de recursos para as ações de saúde não contempladas no plano de saúde, salvo em situações emergenciais ou de calamidade pública, conforme tratado no subitem 3.1.1 desse Relatório;

b) elabore estudos do perfil epidemiológico/nosológico, dentro do planejamento da assistência farmacêutica do município, com vistas a orientar a seleção de medicamentos segundo as necessidades da população, efetivando a criação de uma Comissão de Farmácia e Terapêutica (CFT), bem como ampliando a divulgação de protocolos terapêuticos e medicamentos essenciais da Remume,devidamente atualizados, nas Unidades Básicas de Saúde, de sorte que a escolha de medicamentos acompanhe os avanços tecnológicos e a diversidade e multiplicidade das alternativas terapêuticas disponíveis no mercado, com racionalização de custos;

c) estabeleça uma metodologia de programação para a aquisição de medicamentos em compatibilidade com a demanda da população, com dados sobre o consumo, demanda atendida ou não, além de informações sobre as sazonalidades e controle de estoque, incluindo dados sobre estoque mínimo, estoque máximo, ponto de equilíbrio e giro de estoque;

d) promova a adequação das condições de armazenagem de medicamentos, em consonância com o previsto nas Boas Práticas de Estocagem de Medicamentos do Ministério da Saúde;

*III) **Recomendar** à Secretaria Municipal de Saúde de Rio Grande, com fulcro no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, que:*

a) elabore o planejamento da assistência farmacêutica no município, com incorporação do capítulo no seu Plano de Saúde;

b) crie a Comissão de Farmácia e Terapêutica (CFT), de modo a efetivar o processo de seleção dos medicamentos, segundo as necessidades da população, com elaboração de estudos sobre o perfil epidemiológico/nosológico para embasar a escolha de medicamentos, de modo que a escolha de medicamentos acompanhe os avanços tecnológicos e a diversidade e multiplicidade das alternativas terapêuticas disponíveis no mercado, com racionalização de custos;.

c) estabeleça uma metodologia de programação para aquisição de medicamentos em compatibilidade com a demanda da população, com dados sobre o consumo, demanda atendida ou não, além de informações sobre as sazonalidades e controle de estoque, incluindo dados sobre estoque mínimo, estoque máximo, ponto de pedido e giro de estoque;

d) promova a adequação das condições de armazenagem de medicamentos, em consonância com o previsto nas Boas Práticas de Estocagem de Medicamentos do Ministério da Saúde;

IV) ***Recomendar*** *à Secretaria Municipal de Carlos Barbosa, com fulcro no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, que:*

a) promova a efetivação do plano de assistência farmacêutica,previsto em seu Plano de Saúde, com a criação de uma Comissão de Farmácia (CFT) que realize a seleção de medicamentos segundo as necessidades da população, considerando critérios epidemiológicos, técnicos e econômicos, de sorte a escolha de medicamentos acompanhe os avanços tecnológicos e a diversidade e multiplicidade de alternativas terapêuticas disponíveis no mercado, com racionalização de custos;

b) estabeleça uma metodologia de programação para aquisição de medicamentos em compatibilidade com a demanda da população, com dados sobre o consumo, demanda atendida ou não, além de informações sobre as sazonalidades e controle de estoque, incluindo dados sobre estoque mínimo, estoque máximo, ponto de pedido e giro de estoque;

c) implemente a adequação das condições de armazenagem de medicamentos, em consonância com o previsto nas Boas Práticas de Estocagem de Medicamentos do Ministério da Saúde;

V) ***Determinar*** *à Secretaria Estadual de Saúde e às Secretarias Municipais de Saúde de Porto Alegre, Rio Grande e Carlos Barbosa, com fulcro no art. 250, II, do RI/TCU, que remetam ao Tribunal de Contas da União, no prazo de 90 dias, plano de ação contendo o cronograma de adoção das medidas necessárias à implementação das recomendações prolatadas pelo Tribunal, indicando os nomes dos responsáveis pela implementação dessas medida."*

3. Os Dirigentes da unidade técnica (fls. 154/155 – V. Principal) manifestaram concordância ao encaminhamento precedente.

4. Após a realização dos trabalhos, em que se analisou, apenas, os comentários da Prefeitura de Carlos Barbosa/RS, ocorreu o ingresso de nova documentação, com comentários da Secretaria de Estado de Saúde do Rio Grande do Sul e da Prefeitura do Rio Grande, sendo objeto de apreciação na instrução de fls. 151/153 – vol. Principal. Houve, ainda, o ingresso de novos documentos, dessa feita, da Prefeitura de Porto Alegre, analisados às fls. 158/159 – Vol. Principal.

5. Nas duas instruções, a Secex/RS opina pela manutenção das recomendações e determinação constantes da proposta de encaminhamento do Relatório de Auditoria.

É o relatório.

VOTO

Em exame Auditoria Operacional realizada na Secretaria de Estado da Saúde do Rio Grande do Sul e nos Municípios de Carlos Barbosa, Rio Grande e Porto Alegre, que integra a Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC), cujo objetivo compreendeu a análise da implantação e operacionalização da assistência farmacêutica básica pelos três níveis da federação, avaliando a eficiência na gestão dos recursos pelos entes estaduais e municipais e os controles realizados pelo Ministério da Saúde.

2. Além do Rio Grande do Sul, foram executadas auditorias no Distrito Federal e em 9 Estados: Paraná, Bahia, Ceará, Maranhão, Minas Gerais, Rio de Janeiro, São Paulo, Rio Grande do Norte e Alagoas, selecionados em função do montante de recursos transferidos pelo Incentivo à Assistência Farmacêutica Básica em 2009, bem como da indicação, pelos gestores e especialistas, de quais seriam os estados com boas práticas e quais teriam maiores problemas na gestão. Ademais, foram analisados os relatórios da CGU e do Denasus, como suporte à seleção.

3. Nos três municípios selecionados foram avaliados aspectos relacionados ao planejamento da assistência farmacêutica, à seleção e programação dos medicamentos, ao seu armazenamento e distribuição para as unidades básicas de saúde (UBS), assim como a dispensação para a população.

4. Como resultado dos trabalhos, a equipe da Secex/RS identificou que a Secretaria de Estado de Saúde do Rio Grande do Sul não vem promovendo a contento ações de coordenação, orientação e apoio aos municípios. Em síntese, os municípios que recebem a contrapartida estadual em medicamentos carecem de maior apoio por parte do ente estadual; a Secretaria Estadual não estimula a organização de consórcios intermunicipais de saúde destinados à prestação de assistência farmacêutica e não prioriza a alocação e o desenvolvimento de recursos humanos na área farmacêutica, só contando com um farmacêutico atuando na Assistência Farmacêutica na Atenção Básica.

5. Em decorrência, recomenda a unidade instrutiva que a Secretaria Estadual de Saúde aprimore a coordenação da assistência básica à saúde, devendo adotar, para tanto, diversas ações.

6. No que diz respeito ao repasse de recursos aos municípios, a equipe de auditoria identificou, em comum, a ausência de planejamento de assistência farmacêutica e a seleção inapropriada de medicamentos. Em geral, algumas medidas previstas não foram adotadas, como a elaboração de planos epidemiológicos e nosológicos e a programação para a aquisição de medicamentos em compatibilidade de serviços.

7. A não adoção de tais medidas compromete as ações previstas pelos municípios, visto que foi identificada falta de medicamentos essenciais e deficiências no armazenamento, resultando em atendimento de pior qualidade à população. Sendo assim, julgo que as recomendações e determinação propostos pela Secex/RS são pertinentes.

9. Por outro lado, a unidade técnica destaca, como exemplo de boa prática adotada pela Secretaria Estadual de Saúde, a instituição da Ata de Registro de Preços, que é disponibilizada pelo Estado para adesão dos municípios, com preços de mercado mais acessíveis.

10. No âmbito municipal, verifico, no Município de Porto Alegre, a existência de 9 (nove) farmácias distritais, o que permite levar o medicamento mais perto da população. É de citar, ainda, a prática do Município de Carlos Barbosa/RS de emprestar e tomar emprestado medicamentos em municípios vizinhos, o que evita o desabastecimento ou sobra de medicamentos.

Isto posto, manifestando-me de acordo com o exame empreendido pela Secex/RS e Voto por que o Tribunal adote a decisão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 21 de setembro de 2011.

JOSÉ JORGE
Relator

ACÓRDÃO Nº 2532/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 018.190/2010-3.
2. Grupo I – Classe V– Assunto: Relatório de Auditoria.
3. Responsáveis: Arita Gilda Hubner Bergmann, Carlos Henrique Casartelli, Zelionara Pereira Branco e José Carlos Ribeiro.

4. Entidades: Secretaria de Saúde do Estado do Rio Grande do Sul, Secretaria Municipal de Saúde de Carlos Barbosa, Secretaria Municipal de Saúde de Rio Grande, Secretaria Municipal de Saúde de Porto Alegre.

5. Relator: Ministro José Jorge.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade: Secretaria de Controle Externo no Estado do Rio Grande do Sul (SECEX-RS).

8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria operacional realizada pela Secex/RS na Secretaria de Estado da Saúde do Rio Grande do Sul e nos Municípios de Carlos Barbosa, de Rio Grande e de Porto Alegre, integrante de Fiscalização de Orientação Centralizada – FOC, sob a coordenação da 4ª Secretaria de Controle Externo – 4ª Secex, destinada a analisar a implantação e operacionalização da assistência farmacêutica básica pelos três níveis da federação, avaliando a eficiência na gestão dos recursos pelos entes estaduais e municipais e os controles realizados pelo Ministério da Saúde/MS.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. dar ciência à Secretaria de Estado da Saúde do Rio Grande do Sul que a omissão em coordenar e prestar assistência técnica aos municípios contraria as determinações contidas no inciso VII do art. 30 da Constituição Federal e no item 5.3 da Política Nacional de Medicamentos, constante da Portaria MS/GM nº 3.916 de 1998, devendo, portanto, ser efetivado o plano de ação contendo as medidas a serem empreendidas com o intuito de (a) realizar a coordenação da assistência farmacêutica básica no estado, principalmente no sentido de: prestar cooperação técnica aos municípios no desenvolvimento da sua assistência farmacêutica (orientando a elaboração de estudos de perfil epidemiológico/nosológico que subsidiem a seleção e programação de medicamentos); (b) apoiar a organização de consórcios intermunicipais de saúde destinados à prestação da assistência farmacêutica ou estimular a inclusão desse tipo de assistência como objeto de consórcios de saúde já existentes; (c) orientar e assessorar os municípios em seus processos de aquisição de medicamentos essenciais; e (d) priorizar a alocação e o desenvolvimento de recursos humanos para garantir a eficácia da gestão farmacêutica básica;

9.2. dar ciência à Secretaria Municipal de Saúde de Porto Alegre que a não elaboração do plano municipal de saúde contraria o disposto no art. 4º do Lei 8.142/1990 e, conforme o § 2º do art. 36 da Lei 8.080/1990, é vedada a transferência de recursos para as ações de saúde não contempladas no plano de saúde, salvo em situações emergenciais ou de calamidade pública;

9.3. recomendar à Secretaria Municipal de Saúde de Porto Alegre, com fulcro no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, que:

9.3.1. elabore estudos do perfil epidemiológico/nosológico, dentro do planejamento da assistência farmacêutica do município, com vistas a orientar a seleção de medicamentos segundo as necessidades da população, efetivando a criação de uma Comissão de Farmácia e Terapêutica (CFT), bem como ampliando a divulgação de protocolos terapêuticos e medicamentos essenciais da Remume,devidamente atualizados, nas Unidades Básicas de Saúde, de sorte que a escolha de medicamentos acompanhe os avanços tecnológicos e a diversidade e multiplicidade das alternativas terapêuticas disponíveis no mercado, com racionalização de custos;

9.3.2. estabeleça uma metodologia de programação para a aquisição de medicamentos em compatibilidade com a demanda da população, com dados sobre o consumo, demanda atendida ou não, além de informações sobre as sazonalidades e controle de estoque, incluindo dados sobre estoque mínimo, estoque máximo, ponto de equilíbrio e giro de estoque;

9.3.3. promova a adequação das condições de armazenagem de medicamentos, em consonância com o previsto nas Boas Práticas de Estocagem de Medicamentos do Ministério da Saúde;

9.4. dar ciência à Secretaria Municipal de Saúde de Rio Grande que a não elaboração do plano municipal de saúde contraria o disposto no art. 4º do Lei 8.142/1990 e, conforme o § 2º do art. 36 da Lei

8.080/1990, é vedada a transferência de recursos para as ações de saúde não contempladas no plano de saúde, salvo em situações emergenciais ou de calamidade pública;

9.5. recomendar à Secretaria Municipal de Saúde de Rio Grande, com fulcro no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, que:

9.5.1. crie a Comissão de Farmácia e Terapêutica (CFT), de modo a efetivar o processo de seleção dos medicamentos, segundo as necessidades da população, com elaboração de estudos sobre o perfil epidemiológico/nosológico para embasar a escolha de medicamentos, de modo que a escolha de medicamentos acompanhe os avanços tecnológicos e a diversidade e multiplicidade das alternativas terapêuticas disponíveis no mercado, com racionalização de custos;.

9.5.2. estabeleça uma metodologia de programação para aquisição de medicamentos em compatibilidade com a demanda da população, com dados sobre o consumo, demanda atendida ou não, além de informações sobre as sazonalidades e controle de estoque, incluindo dados sobre estoque mínimo, estoque máximo, ponto de pedido e giro de estoque;

9.5.3. promova a adequação das condições de armazenagem de medicamentos, em consonância com o previsto nas Boas Práticas de Estocagem de Medicamentos do Ministério da Saúde;

9.6. dar ciência à Secretaria Municipal de Saúde de Carlos Barbosa que a não elaboração do plano municipal de saúde contraria o disposto no art. 4º do Lei 8.142/1990 e, conforme o § 2º do art. 36 da Lei 8.080/1990, é vedada a transferência de recursos para as ações de saúde não contempladas no plano de saúde, salvo em situações emergenciais ou de calamidade pública;

9.7. recomendar à Secretaria Municipal de Carlos Barbosa, com fulcro no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, que:

9.7.1. estabeleça uma metodologia de programação para aquisição de medicamentos em compatibilidade com a demanda da população, com dados sobre o consumo, demanda atendida ou não, além de informações sobre as sazonalidades e controle de estoque, incluindo dados sobre estoque mínimo, estoque máximo, ponto de pedido e giro de estoque;

9.7.2. implemente a adequação das condições de armazenagem de medicamentos, em consonância com o previsto nas Boas Práticas de Estocagem de Medicamentos do Ministério da Saúde;

9.8. encaminhar cópia deste Acórdão, assim como Relatório e Voto que o fundamentam, ao Ministério da Saúde e à Secretaria de Estado da Saúde do Rio Grande do Sul e nos Municípios de Carlos Barbosa, de Rio Grande e de Porto Alegre.

10. Ata n° 39/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/9/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2532-39/11-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Augusto Nardes (na Presidência), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge (Relator) e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO NARDES
Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)
JOSÉ JORGE
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO

GRUPO I – CLASSE V – Plenário
TC 019.272/2010-3
Natureza: Relatório de Auditoria
Entidade: Município do Rio de Janeiro - RJ
Responsáveis: Evaldo de Abreu (243.881.067-04); Hans Fernando Rocha Dohmann (834.202.317-68); Márcia Regina da Silva Freitas (598.879.407-63).
Advogados constituídos nos autos: Jorge Luiz Medeiros Rocha (OAB/RJ 139.978), Marcio Leal Alves Ferreira (OAB/RJ 138.637), Vicente de Paulo Lyra Filho (OAB/RJ 138.635), Luciana Miranda Cunha (OAB/RJ 84.519).

SUMÁRIO: AUDITORIA. MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO/RJ. FISCALIZAÇÃO DE ORIENTAÇÃO CENTRALIZADA. AVALIAÇÃO DA APLICAÇÃO DE RECURSOS DO SUS TRANSFERIDOS NA MODALIDADE FUNDO A FUNDO. DETERMINAÇÕES. CIÊNCIAS. COMUNICAÇÃO ÀS INSTÂNCIAS INTERESSADAS.

RELATÓRIO

Cuidam os autos de Relatório de Auditoria realizada no Município do Rio de Janeiro/RJ, integrante de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC), sob a coordenação da 4ª Secretaria de Controle Externo (4ª Secex), destinada a verificar a regularidade da aplicação dos recursos do Sistema Único de Saúde (SUS) descentralizados ao referido ente federativo, na modalidade fundo a fundo, durante o exercício de 2009, com ênfase naqueles destinados ao custeio dos procedimentos de média e alta complexidade.

2. Reproduzo, a seguir, com os ajustes que julgo necessários, excerto do relatório produzido pela equipe de auditoria da Secretaria de Controle Externo no Estado do Rio de Janeiro (Secex/RJ), em que constam os principais achados, conclusões e encaminhamentos sugeridos (fls. 1-21, vol. principal):

*"**3 - ACHADOS DE AUDITORIA***

3.1 - O Comitê de Gestão do Fundo Municipal de Saúde ainda não foi constituído.

3.1.1 - Situação encontrada:

O Decreto Municipal nº 9.865, de 5 de dezembro de 1990, alterado pelo Decreto Municipal nº 2.030, de 19 de abril de 1993, criou um Comitê de Gestão do Fundo Municipal constituído pelo Secretário Municipal de Saúde e pelo Superintendente de Serviços de Saúde que ainda não havia sido efetivamente empossado. De acordo com o artigo 7º do referido Decreto, compete ao Comitê de Gestão:

I - analisar e aprovar os planos, programas e projetos relacionados com a aplicação de recursos do Fundo;

II - orientar e acompanhar o desenvolvimento dos planos, programas e projetos aprovados;

III- propor ao Secretário Municipal de Saúde, para remessa ao Gabinete do Prefeito, plano anual de trabalho aprovado e seu respectivo orçamento;

IV - fixar as diretrizes operacionais do Fundo Municipal de Saúde;

V - decidir sobre matéria relacionada à política financeira e operacional;

VI - aprovar:

a) a proposta orçamentária do Fundo e sua programação financeira;

b) contribuições, doações e outras receitas oriundas de pessoas físicas e jurídicas;

c) minutas de convênio, acordos, contratos e outros ajustes a serem assinados com outros órgãos ou entidades.

VII - realizar outros atos quaisquer relacionados por alguma forma com a gestão do Fundo Municipal de Saúde.

3.1.2 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

Ato normativo 12.030/1993 - Altera o Decreto nº 9865/1990

Ato normativo 13.110/1994 - Altera o Decreto nº 9865/1990

Ato normativo 1.583/1990 - Lei de criação do Fundo Municipal de Saúde

Ato normativo 9.865/1990 - Decreto que regulamenta a Lei nº 1.583/1990

3.1.3 - Causas da ocorrência do achado:

Falha de planejamento de ações de saúde por parte da SMSDC do Rio de Janeiro.

3.1.4 - Efeitos/Consequências do achado:

Limitação dos planos, programas e projetos de saúde do município (efeito potencial)

Limitação da fiscalização orçamentária e financeira da gestão do Fundo Municipal de Saúde (efeito potencial)

3.1.5 - Critérios:

Decreto 9.865/1990, art. 6º, § 1º e 2º ; art. 6º, caput ; art. 7º, inciso I a VII; art. 7º, caput

3.1.6 - Evidências:

Ofício nº 870, de 20 de agosto de 2010, da Subsecretaria de Gestão da SMSDC (Anexo 1 - Volume 2 - folha 414)

3.1.7 - Esclarecimentos dos responsáveis:

Conforme informado pelo Secretário Municipal de Saúde e Defesa Civil, Hans Fernando Rocha Dohmann, não foi nomeado um gerente específico para o Fundo Municipal de Saúde, mas o acompanhamento de todos os processos de trabalho do FMS é realizado pelo Subsecretário de Gestão, Flávio Carneiro Guedes Alcoforado. (Anexo 1 - Volume 2 - folhas 414/421)

3.1.8 - Conclusão da equipe:

A não constituição do Comitê de Gestão do Fundo Municipal de Saúde, limita e dificulta o acompanhamento das ações descentralizadas e hierarquizadas nas áreas médicas, sanitária, hospitalar, de apoio e suprimentos executadas e/ou coordenadas pela Secretaria Municipal de Saúde e Defesa Civil, discriminadas no artigo 2º, incisos I a V, do Decreto Municipal 9.865/1990. Dificulta também a fiscalização orçamentária e financeira da gestão do Fundo Municipal de Saúde. É cabível, portanto, quando da proposta de mérito, um alerta à Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro no sentido de que a não constituição do Comitê de Gestão do Fundo Municipal de Saúde se configura em descumprimento do disposto no artigo 6º, § 1º, do Decreto Municipal nº 9.865, de 5 de dezembro de 1990.

3.1.9 - Proposta de encaminhamento:

Quando da proposta de mérito, alertar à Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro que a não constituição do Comitê de Gestão do Fundo Municipal de Saúde configura-se em descumprimento do disposto no artigo 6º, § 1º, do Decreto Municipal nº 9.865, de 5 de dezembro de 1990.

3.2 - Não deliberação do Conselho Municipal de Saúde sobre as contas.

3.2.1 - Situação encontrada:

Analisando as atas das reuniões ordinárias e extraordinárias do Conselho Municipal de Saúde, foi constatado que o referido Conselho não deliberou sobre as contas do Fundo Municipal de Saúde nos exercícios de 2008 e 2009, não fiscalizou nem realizou nenhum tipo de acompanhamento da execução financeira.

3.2.2 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

Atas das reuniões ordinárias e extraordinárias realizadas pelo Conselho Municipal de Saúde nos exercícios de 2008 e 2009

3.2.3 - Causas da ocorrência do achado:

Deficiências de controles

Ineficiência na atuação do controle social exercido pelo Conselho Municipal de Saúde.

3.2.4 - Efeitos/Consequências do achado:

Limitações e possível supressão de instância legal de controle social. (efeito potencial)

3.2.5 - Critérios:

Decreto 1.651/1995, art. 6º, inciso I, alínea b; art. 9º, caput

Lei 8.080/1990, art. 33, caput

Lei 8.142/1990, art. 1º, § 2º

3.2.6 - Evidências:

Atas das reuniões ordinárias e extraordinárias realizadas pelo Conselho Municipal de Saúde nos exercícios de 2008 e 2009 (Anexo 1 - Volume 3 - folha 665)

3.2.7 - Conclusão da equipe:

As prestações de contas trimestrais do Fundo Municipal de Saúde não foram apreciadas pelo Conselho Municipal de Saúde, contrariando o disposto no artigo 33 da Lei nº 8.080/1990 e no artigo 1º, § 2º, da Lei nº 8.142/1990, bem como nos artigos 6º, inciso I, alínea b, e 9º do Decreto nº 1. 651/1995. É cabível, portanto, quando da proposta de mérito, um alerta ao Conselho Municipal de Saúde no sentido de evitar ocorrências semelhantes a essa.

3.2.8 - Proposta de encaminhamento:

Quando da proposta de mérito, alertar o Conselho Municipal de Saúde sobre a ausência de deliberação das contas prestadas pelo gestor do Fundo Municipal de Saúde, responsável pela execução dos recursos financeiros destinados ao custeio do Sistema Único de Saúde - SUS, conforme determina o artigo 33 da Lei nº 8.080/1990, o artigo 1º, § 2º, da Lei nº 8.142/1990 e os artigos 6º, inciso I, alínea b, e 9º do Decreto nº 1.651/1995.

3.3 - Pagamentos realizados a estabelecimentos filantrópicos sem o respectivo convênio formalizado.

3.3.1 - Situação encontrada:

O Município do Rio de Janeiro vem efetuando pagamentos a estabelecimentos de saúde filantrópicos sem o respectivo convênio formalizado. Dos dezesseis estabelecimentos filantrópicos existentes no Município do Rio de Janeiro, apenas sete possuem convênio formalizado, a saber: Ação Cristã Vicente Moretti, Associação Pro Matre, Casa de Saúde República da Croácia, Hospital Mário Kroeff, SCMRJ Hospital Nossa Senhora da Saúde (Hospital da Gamboa), SCMRJ Hospital Nossa Senhora das Dores e SCMRJ Hospital São Zacharias.

3.3.2 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

Processos de pagamentos efetuados aos hospitais filantrópicos e privados

3.3.3 - Causas da ocorrência do achado:

Deficiências de controles

3.3.4 - Efeitos/Consequências do achado:

Aquisições sem o devido caráter competitivo (efeito potencial)

Prejuízos gerados por aquisição ou contratação sem escolha da proposta mais vantajosa (efeito potencial)

3.3.5 - Critérios:

Lei 8.080/1990, art. 18, inciso X

Portaria 3.123/2006, GM/MS, art. 4º, caput

Portaria 3.277/2006, GM/MS, art. 3º, § único; art. 3º, caput

3.3.6 - Evidências:

Ofício S/SUBG/CS/GCC - 2 nº 45/2010 (Anexo 1 - Volume 1 - folhas 394/395)

Extrato da entrevista realizada com o Secretário Municipal de Saúde e Defesa Civil do Rio de Janeiro (Anexo 1 - Volume 2 - folhas 415/421)

3.3.7 - Esclarecimentos dos responsáveis:

O responsável alega que a grande maioria dos estabelecimentos de saúde filantrópicos e privados vem prestando serviços no Município do Rio de Janeiro sem um instrumento formal de contratação desde a época do extinto INAMPS - Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social. Assim, quando o Município do Rio de Janeiro assumiu a gestão plena do Sistema Único de Saúde - SUS, não se afigurou razoável o rompimento abrupto com os referidos prestadores, sob pena de solução de continuidade do serviço público.

Alega, ainda, que a Secretaria Municipal de Saúde e Defesa Civil vem gradativamente formalizando as relações jurídicas com os estabelecimentos de saúde filantrópicos e privados, seja

através de convênios ou contratos, e que o cronograma para a contratualização de 100% (cem por cento) das unidades é o seguinte:

Filantrópicos - junho/2011

Privados - novembro/2012

Sindicatos - dezembro/2010 (Anexo 1 - Volume 1 - folhas 394/403)

3.3.8 - Conclusão da equipe:

A ausência de formalização de convênio e/ou contrato com prestadores de serviços de saúde filantrópicos e privados já havia sido apontada no Relatório de Auditoria Operacional cujo objetivo era avaliar a eficácia e eficiência da implantação e operacionalização de complexos reguladores e centrais de regulação de âmbito municipal e estadual no Estado do Rio de Janeiro (TC 014.838/2009- 7).

A equipe de auditoria verificou que as medidas adotadas pelos Gestores Estadual e Municipal de Saúde não estavam sendo eficazes para a contratação da totalidade dos prestadores privados, na medida em que não é elaborada a Programação Pactuada Integrada PPI de internações que permitiria verificar se a capacidade instalada da rede pública supre ou não as necessidades da população e serviria de base para tomada de decisão para contratação ou não dos estabelecimentos privados.

De acordo com a equipe, a falta de um documento formal entre o gestor e prestador de serviço dificulta a fiscalização de suas ações e impossibilita a responsabilização do contratado, por não haver definição dos direitos e obrigações das partes.

Ao apreciar o referido processo, o Plenário determinou à Secretaria Municipal de Saúde e Defesa Civil do Rio de Janeiro que formalize, mediante contrato ou convênio, a participação complementar dos serviços privados e filantrópicos de assistência à saúde, observadas as normas de direito público e o disposto nas Portarias GM/MS n.^{os} 3.123, de 7/12/2006, e 3.277, de 22/12/2006 (Acórdão 1.110/2010-Plenário). Não foram efetuadas determinações quanto à realização de pagamentos sem a formalização de contrato e/ou convênio porque essa análise não fez parte escopo daquela auditoria. É cabível, portanto, quando da proposta de mérito, determinar à Secretaria Municipal de Saúde e Defesa Civil do Rio de Janeiro que se abstenha de realizar despesas para pagamento de serviços de saúde com estabelecimentos filantrópicos sem que haja formalização do respectivo instrumento de contratação previsto na legislação, conforme artigo 18, inciso X, da Lei nº 8.080/1990 e artigo 3º da Portaria GM/MS nº 1.034/2010.

3.3.9 - Proposta de encaminhamento:

Quando da proposta de mérito, determinar à Secretaria Municipal de Saúde e Defesa Civil do Rio de Janeiro que se abstenha de realizar despesas para pagamento de serviços de saúde com estabelecimentos filantrópicos sem que haja formalização do respectivo instrumento de contratação previsto na legislação, conforme artigo 18, inciso X, da Lei nº 8.080/1990 e artigo 3º da Portaria GM/MS nº 1.034/2010.

3.4 - Realização de pagamentos à rede privada sem a formalização de convênios ou contratos.

3.4.1 - Situação encontrada:

O Município do Rio de Janeiro não celebrou contrato formal com trinta e nove estabelecimentos de saúde privados (não filantrópicos), mas vem realizando pagamentos referentes à prestação de serviços.

3.4.2 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

Processos de pagamentos efetuados aos hospitais filantrópicos e privados

Relação de pagamentos efetuados

3.4.3 - Causas da ocorrência do achado:

Deficiências de controles

3.4.4 - Efeitos/Consequências do achado:

Prejuízos em decorrência de pagamentos sem cobertura contratual. (efeito potencial)

3.4.5 - Critérios:

Lei 8.080/1990, art. 18, inciso X

Lei 8.666/1993, art. 2º, § único; art. 60, § único

Portaria 3.277/2006, GM/MS, art. 3º

3.4.6 - Evidências:

Ofício S/SUBG/CS/GCC - 2 nº 45/2010 (Anexo 1 - Volume 1 - folhas 394/395)

Extrato da entrevista realizada com o Secretário Municipal de Saúde e Defesa Civil do Rio de Janeiro (Anexo 1 - Volume 2 - folhas 415/421)

Relatório Anual de Gestão de 2009 - Quadro 48 (Relação das unidades de saúde por situação de contrato e por natureza, segundo o ano de assinatura) (Anexo 1 - Principal - folhas 177/178)

3.4.7 - Esclarecimentos dos responsáveis:

O responsável alega que a grande maioria dos estabelecimentos de saúde filantrópicos e privados vem prestando serviços no Município do Rio de Janeiro sem um instrumento formal de contratação desde a época do extinto INAMPS - Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social. Assim, quando o Município do Rio de Janeiro assumiu a gestão plena do Sistema Único de Saúde - SUS, não se afigurou razoável o rompimento abrupto com os referidos prestadores, sob pena de solução de continuidade do serviço público.

Alega, ainda, que Secretaria Municipal de Saúde e Defesa Civil vem gradativamente formalizando as relações jurídicas com os estabelecimentos de saúde filantrópicos e privados, seja através de convênios ou contratos, e que o cronograma para a contratualização de 100% (cem por cento) das unidades é o seguinte:

Filantrópicos - junho/2011

Privados - novembro/2012

Sindicatos - dezembro/2010 (Anexo 1 - Volume 1 - folhas 394/403)

3.4.8 - Conclusão da equipe:

A ausência de formalização de convênio e/ou contrato com prestadores de serviços de saúde filantrópicos e privados já havia sido apontada no Relatório de Auditoria Operacional, cujo objetivo era avaliar a eficácia e eficiência da implantação e operacionalização de complexos reguladores e centrais de regulação de âmbito municipal e estadual no Estado do Rio de Janeiro (TC - 014.838/2009- 7).

A equipe de auditoria verificou que as medidas adotadas pelos Gestores Estadual e Municipal de Saúde não estavam sendo eficazes para a contratação da totalidade dos prestadores privados, na medida em que não é elaborada a Programação Pactuada Integrada PPI de internações que permitiria verificar se a capacidade instalada da rede pública supre ou não as necessidades da população e serviria de base para tomada de decisão para contratação ou não dos estabelecimentos privados.

De acordo com a equipe, a falta de um documento formal entre o gestor e prestador de serviço dificulta a fiscalização de suas ações e impossibilita a responsabilização do contratado, por não haver definição dos direitos e obrigações das partes.

Ao apreciar o referido processo, o Plenário determinou à Secretaria Municipal de Saúde e Defesa Civil do Rio de Janeiro que formalize, mediante contrato ou convênio, a participação complementar dos serviços privados e filantrópicos de assistência à saúde, observadas as normas de direito público e o disposto nas Portarias GM/MS n.^{os} 3.123, de 7/12/2006, e 3.277, de 22/12/2006 (Acórdão 1.110/2010-PLenário). Não foram efetuadas determinações quanto à realização de pagamentos sem a formalização de contrato e/ou convênio porque essa análise não fez parte escopo daquela auditoria. É cabível, portanto, quando da proposta de mérito, determinar à Secretaria Municipal de Saúde e Defesa Civil do Rio de Janeiro que adote medidas para que a prestação de serviços por estabelecimentos privados de saúde ao SUS seja feita mediante a formalização do devido contrato, em obediência ao disposto no artigo 18, inciso X, da Lei nº 8.080/1990, no artigo 2º, parágrafo único, da Lei nº 8.666/1993 e no artigo 3º da Portaria MS/GM nº 1.034/2010.

3.4.9 - Proposta de encaminhamento:

Quando da proposta de mérito, determinar à Secretaria Municipal de Saúde e Defesa Civil do Rio de Janeiro que adote medidas para que a prestação de serviços por estabelecimentos privados de saúde ao SUS seja feita mediante a formalização do devido contrato, em obediência ao disposto no artigo 18, inciso X, da Lei nº 8.080/1990, no artigo 2º, parágrafo único, da Lei nº 8.666/1993 e no artigo 3º da Portaria MS/GM nº 1.034/2010.

3.5 - Realização de pagamentos a estabelecimentos em débito com a Receita Federal e a Previdência Social

3.5.1 - Situação encontrada:

A Clínica Jardim América, Semel Serviços Médicos Leopoldinense e a Santa Casa Hospital Geral Rio de Janeiro - SCMRJ estão em débito com a Receita Federal e a Previdência Social, mas vem recebendo pagamentos efetuados pelo Município do Rio de Janeiro.

3.5.2 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

Processos de pagamentos efetuados aos hospitais filantrópicos e privados

Relação de pagamentos efetuados

3.5.3 - Causas da ocorrência do achado:

Deficiências de controles

3.5.4 - Efeitos/Consequências do achado:

Utilização dos recursos federais para regularização dos débitos dos tributos federais, e não na melhoria das instalações das unidades de saúde e dos equipamentos necessários ao atendimento da população. (efeito potencial)

3.5.5 - Critérios:

Lei 8.666/1993, art. 29, inciso III e IV; art. 55, inciso XIII

3.5.6 - Evidências:

Relação de pagamentos efetuados aos estabelecimentos privados e filantrópicos (Anexo 1 - Volume 3 - folhas 666/669)

Certidão de Débitos Relativos aos Tributos Federais, às Contribuições Previdenciárias e à Dívida Ativa da União (Anexo 1 - Volume 3 - folhas 659/664)

3.5.7 - Conclusão da equipe:

O Município do Rio de Janeiro vem realizando pagamentos a estabelecimentos de saúde filantrópicos e privados em débito com a Receita Federal e a Previdência Social, fato que pode ocasionar a utilização dos recursos federais transferidos pelo Fundo Nacional de Saúde para a regularização dos débitos dos tributos federais, e não na melhoria das instalações das unidades de saúde e dos equipamentos necessários ao atendimento da população. É cabível, portanto, quando da proposta de mérito, alertar ao Secretário Municipal de Saúde e Defesa Civil do Rio de Janeiro que doravante somente efetue pagamento de despesas com estabelecimentos de saúde filantrópicos e/ou privados mediante apresentação das certidões negativas de débito com a Fazenda Federal, Estadual e Municipal, com a Seguridade Social e com o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS, conforme determinam os artigos 29, incisos III e IV, e 55, inciso XIII, da Lei nº 8.666/1993.

3.5.8 - Proposta de encaminhamento:

Quando da proposta de mérito, alertar ao Secretário Municipal de Saúde e Defesa Civil do Rio de Janeiro que doravante somente efetue pagamento de despesas com estabelecimentos de saúde filantrópicos e/ou privados mediante apresentação das certidões negativas de débito com a Fazenda Federal, Estadual e Municipal, com a Seguridade Social e com o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS, conforme determina os artigos 29, incisos III e IV, e 55, inciso XIII, da Lei nº 8.666/1993.

3.6 - Indefinição ou ausência das fontes de receitas que constituem o Fundo Municipal de Saúde na Lei Orçamentária do Município.

3.6.1 - Situação encontrada:

Ausência das fontes de receitas que constituem o Fundo Municipal de Saúde na Lei Orçamentária do Município.

3.6.2 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

Ato normativo 4.983/2009 - Lei Orçamentária Anual do exercício financeiro de 2009

3.6.3 - Causas da ocorrência do achado:

Deficiências de controles

3.6.4 - Efeitos/Conseqüências do achado:

Dificuldade de fiscalização pelos órgãos competentes dos recursos recebidos. (efeito potencial)

3.6.5 - Critérios:

Lei 4.320/1964, art. 2º, § 1º, inciso III

3.6.6 - Evidências:

Lei Municipal nº 4.983, de 14 de janeiro de 2009 - Lei Orçamentária Anual para o exercício financeiro de 2009 (Anexo 1 - Principal - folhas 99/108)

3.6.7 - Conclusão da equipe:

A Lei Orçamentária Anual para o exercício financeiro de 2009 (Leis Municipal nº 4.983/2009), estima a receita total nos orçamentos fiscal e da seguridade social do Município do Rio de Janeiro sem especificar as fontes de recursos que constituem a Secretaria Municipal de Saúde e o Fundo Municipal de Saúde . Só é possível identificar as fontes de recursos no Classificador da Receita e da Despesa e no Quadro Demonstrativo da Despesa. É cabível, portanto, quando da proposta de mérito, um alerta à Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro no sentido de que a ausência de definição das fontes de receitas que constituem o Fundo Municipal de Saúde na Lei Orçamentária Anual configura-se em descumprimento do disposto no artigo 2º, § 1º, inciso III, Lei nº 4.320/1964.

3.6.8 - Proposta de encaminhamento:

Quando da proposta de mérito, alertar à Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro que a ausência de definição das fontes de receitas que constituem o Fundo Municipal de Saúde na Lei Orçamentária Anual configura-se em descumprimento do disposto no artigo 2º, § 1º, inciso III, da Lei nº 4.320/1964.

3.7 - Ausência de documentos de comprovação (notas fiscais) de pagamentos aos prestadores de serviços.

3.7.1 - Situação encontrada:

Constatou-se, pela análise dos processos de pagamentos de prestadores de serviços privados de saúde, relativos aos recursos de Média e Alta Complexidade - MAC, que as notas fiscais concernentes aos serviços realizados pelos prestadores são emitidas posteriormente à realização dos pagamentos. O pagamento é realizado com base em uma planilha contendo a relação dos prestadores e os valores devidos, encaminhada à Controladoria-Geral do Município - CG pela Superintendência de Regulação, Controle e Auditoria - SURCA. O Secretário Municipal de Saúde e Defesa Civil autoriza o pagamento constante da planilha recebida da SURCA e envia à Superintendência do Tesouro Municipal - STM, que procede ao pagamento, com a emissão da ordem de pagamento - OP.

Os processos nos quais foi detectada a emissão da nota fiscal posteriormente ao pagamentos são:

09/003824/09; 09/002958/09; 09/002449/09; 09/002447/09; 09/001971/09; 09/001975/09; 09/001970/09; 09/001015/09; 09/002445/09; 09/002962/09; 09/002960/09; 09/003822/09; 09/001011/09; 09/001010/09; 09/000476/09; 09/000480/09; 09/000475/09; 09/004334/09; 09/004330/09; 09/004332/09; 09/003820/09; 09/000868/09; 09/00667/09; 09/006672/09; 09/006669/09; 09/006632/09; 09/006637/09; 09/006634/09; 09/006089/09; 09/006087/09; 09/006092/09; 09/005687/09; 09/005691/09; 09/005689/09; 09/005146/09 e 09/005142/09.

3.7.2 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

Processos de pagamentos efetuados aos hospitais filantrópicos e privados

Relação de pagamentos efetuados

3.7.3 - Causas da ocorrência do achado:

Inexistência de controles

3.7.4 - Efeitos/Conseqüências do achado:

Possibilidade de pagamentos indevidos, em virtude da ausência de documentos fiscais. (efeito potencial)

3.7.5 - Critérios:

Decreto 93.872/1986, art. 36, § 2º, alínea c

Lei 4.320/1964, art. 62, caput ; art. 63, § 1º, inciso I a III; art. 63, § 2º, inciso III

Portaria 204/2007, GM/MS, art. 34, caput

3.7.6 - Evidências:

Processo nº 09/003824/09 (Anexo 1 - Volume 2 - folhas 526/563)

Lista de pagamentos efetuados (Anexo 1 - Volume 2 - folhas 564/585)

3.7.7 - Conclusão da equipe:

Os pagamentos efetuados pela Secretaria Municipal de Saúde e Defesa Civil do Rio de Janeiro aos prestadores de serviços de saúde privados credenciados ao Sistema Único de Saúde, relativos aos recursos de média e alta complexidade, não são respaldados por documentos fiscais. As notas fiscais são emitidas pelos prestadores de serviços posteriormente à realização dos pagamentos, o que ocasionar pagamentos indevidos. Considerando a gravidade do achado, propõe-se a audiência dos responsáveis envolvidos.

3.7.8 - Responsáveis:

Nome: *Hans Fernando Rocha Dohmann* - ***CPF:*** *834.202.317-68* - ***Cargo:*** *Secretário Municipal de Saúde e Defesa Civil (desde 1/1/2009)*

Conduta: *Realizar pagamentos de prestadores privados de serviços de saúde sem a exigência de documentos fiscais comprobatórios.*

Nexo de causalidade: *Os pagamentos de prestadores privados de serviços ambulatoriais e de internação hospitalar, relativos aos recursos de Média e Alta Complexidade - MAC, foram realizados sem a exigência de documento fiscal.*

Culpabilidade: *É razoável afirmar que era possível ao responsável ter consciência da ilicitude do ato que praticara.*

É razoável afirmar que era exigível do responsável conduta diversa daquela que ele adotou, consideradas as circunstâncias que o cercavam, pois deveria o responsável exigir documentos fiscais comprobatórios, para fins de pagamento de prestadores de serviços ambulatoriais e de internação hospitalar, relativos aos recursos de Média e Alta Complexidade - MAC.

Em face do exposto, é de se concluir que a conduta do responsável é culpável, ou seja, reprovável, razão pela qual ele deve ser ouvido em audiência a fim de avaliar se merece ser apenado com a aplicação de pena de multa.

Nome: *Evaldo de Abreu* - ***CPF:*** *243.881.067-04* - ***Cargo:*** *Superintendente de Regulação, Controle e Avaliação (desde 17/12/2008)*

Conduta: *Realizar pagamentos de prestadores privados de serviços de saúde sem a exigência de documentos fiscais comprobatórios.*

Nexo de causalidade: *Os pagamentos de prestadores privados de serviços ambulatoriais e de internação hospitalar, relativos aos recursos de Média e Alta Complexidade - MAC, foram realizados sem a exigência de documento fiscal.*

Culpabilidade: *É razoável afirmar que era possível ao responsável ter consciência da ilicitude do ato que praticara.*

É razoável afirmar que era exigível do responsável conduta diversa daquela que ele adotou, consideradas as circunstâncias que o cercavam, pois deveria o responsável exigir documentos fiscais comprobatórios, para fins de pagamento de prestadores de serviços ambulatoriais e de internação hospitalar, relativos aos recursos de Média e Alta Complexidade - MAC.

Em face do exposto, é de se concluir que a conduta do responsável é culpável, ou seja, reprovável, razão pela qual ele deve ser ouvido em audiência a fim de avaliar se merece ser apenado com a aplicação de pena de multa.

Nome: *Márcia Regina da Silva Freitas* - ***CPF:*** *598.879.407-63* - ***Cargo:*** *Substituta Eventual (desde 17/12/2008)*

Conduta: *Realizar pagamentos de prestadores privados de serviços de saúde sem a exigência de documentos fiscais comprobatórios.*

Nexo de causalidade: *Os pagamentos de prestadores privados de serviços ambulatoriais e de internação hospitalar, relativos aos recursos de Média e Alta Complexidade - MAC, foram realizados sem a exigência de documento fiscal.*

Culpabilidade: *É razoável afirmar que era possível ao responsável ter consciência da ilicitude do ato que praticara.*

É razoável afirmar que era exigível do responsável conduta diversa daquela que ele adotou, consideradas as circunstâncias que o cercavam, pois deveria o responsável exigir documentos fiscais

comprobatórios, para fins de pagamento de prestadores de serviços ambulatoriais e de internação hospitalar, relativos aos recursos de Média e Alta Complexidade - MAC.

Em face do exposto, é de se concluir que a conduta do responsável é culpável, ou seja, reprovável, razão pela qual ele deve ser ouvido em audiência a fim de avaliar se merece ser apenado com a aplicação de pena de multa.

3.7.9 - Proposta de encaminhamento:

Audiência do responsável, Sr. Hans Fernando Rocha Dohmann, em virtude de realização de pagamentos de recursos da Média e Alta Complexidade - MAC sem exigência de apresentação das notas fiscais de prestação de serviços, no período de 01/01/2009 a 31/12/2009, em desacordo com o disposto nos artigos 62 e 63 da Lei nº 4.320/64.

Audiência da responsável, Sr.ª Márcia Regina da Silva Freitas, em virtude de realização de pagamentos de recursos da Média e Alta Complexidade - MAC sem exigência de apresentação das notas fiscais de prestação de serviços, no período de 01/01/2009 a 31/12/2009, em desacordo com o disposto nos artigos 62 e 63 da Lei nº 4.320/64.

Audiência do responsável, Sr. Evaldo de Abreu, em virtude de realização de pagamentos de recursos da Média e Alta Complexidade - MAC sem exigência de apresentação das notas fiscais de prestação de serviços, no período de 01/01/2009 a 31/12/2009, em desacordo com o disposto nos artigos 62 e 63 da Lei nº 4.320/64.

3.8 - Desatualização dos dados cadastrais dos estabelecimentos de saúde no SCNES.

3.8.1 - Situação encontrada:

Em visita in loco, o Departamento Nacional de Auditoria do SUS - DENASUS verificou que o Instituto Estadual de Cardiologia Aloysio de Castro - FALMED está operando com 73 (setenta e três) leitos distribuídos entre as clínicas médica e cirúrgica, em desacordo com o constante no Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde - CNES que informa existirem apenas 44 (quarenta e quatro) leitos ativos. Verificou também a existência de 27 (vinte e sete) leitos de UTI adulto e 2 (dois) leitos de UTI pediátrico e neonatal em funcionamento, em desacordo com o CNES que informa apenas 17 (dezessete) leitos de UTI adulto e 8 (oito) leitos de UTI pediátrico e neonatal .

3.8.2 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

Relatório de Auditoria do DENASUS nº 10272 - FALMED Instituto Estadual Aloysio de Castro

3.8.3 - Causas da ocorrência do achado:

Deficiências de controle - Não atualização do Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde

3.8.4 - Efeitos/Conseqüências do achado:

Risco de pagamentos indevidos por não constar no CNES o número correto de leitos. (efeito potencial)

3.8.5 - Critérios:

Portaria 3.277/2006, GM/MS, art. 8º, inciso I

3.8.6 - Evidências:

Visita in loco realizada pelo Departamento Nacional de Auditoria do SUS - DENASUS (Anexo 1 - Volume 3 - folhas 624/632)

3.8.7 - Conclusão da equipe:

A Gestão Municipal do SUS descumpre o disposto no artigo 8º, inciso I, da Portaria GM/MS nº 3.277, de 22/12/2006, ao não exigir que os estabelecimentos de saúde privados e filantrópicos credenciados ao Sistema Único de Saúde mantenham atualizado o registro no Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde - CNES, fato que pode ocasionar o pagamento indevido dos serviços ambulatoriais e hospitalares. É cabível, portanto, quando da proposta de mérito, um alerta à Secretaria Municipal de Saúde e Defesa Civil a fim de que as atualizações do CNES sejam tempestivas.

3.8.8 - Proposta de encaminhamento:

Quando da proposta de mérito, alertar à Secretaria Municipal de Saúde e Defesa Civil do Rio de Janeiro que atente para o disposto no artigo 8º, inciso I, da Portaria GM/MS nº 3.277, de 22/12/2006, e exija dos estabelecimentos de saúde privados e filantrópicos credenciados ao Sistema Único de Saúde

contratualizados com o Município do Rio de Janeiro a manutenção do registro atualizado no Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde - CNES.

3.9 - Ausência de documentos nas Autorizações de Internação Hospitalar - AIHs e nos prontuários dos pacientes.

3.9.1 - Situação encontrada:

Em visita in loco, o Departamento Nacional de Auditoria do SUS - DENASUS verificou a ocorrência das seguintes irregularidades nas Autorizações de Internação Hospitalar - AIHs e nos prontuários dos pacientes:

SCMRJ- Hospital Geral (Relatório Denasus nº 10275)

- Ausência de laudos de solicitação/autorização de internação hospitalar (constatação nº 107906);

- Ausência de autorização do Gestor nos laudos de solicitação de permanência a maior (constatação nº 107907);

- Ausência de autorização do Gestor no laudo de solicitação de internação hospitalar (constatação nº 107908);

- Ausência de laudo de solicitação de permanência a maior (constatação nº 107910);

- Ausência de assinatura do médico solicitante e de autorização do Gestor ou do Diretor Geral ou do Diretor Clínico nos laudos de solicitação para realização de procedimentos especiais (constatação nº 107912); e

- Ausência de faturamento de procedimento (constatação nº 107914).

FALMED Instituto Estadual Aloysio de Castro (Relatório Denasus nº 10272)

- Ausência de laudos de solicitação/autorização de internação hospitalar (constatação nº 109246);

- Desatualização dos dados cadastrais dos estabelecimentos de saúde no CNES (constatações nºs 109244 e 109254);

- Ausência de laudo para solicitação de mudança de procedimento (constatação nº 109248);

- Ausência de emissão de laudo de solicitação/autorização de diárias de UTI (constatação nº 109249);

- Ausência de emissão de laudo de solicitação/autorização para a realização de exames especiais (constatação nº 109250);

- Não anexação da cópia das notas fiscais nos prontuários onde foram utilizados e cobrados OPM (constatação nº 109252);

- Não anexação dos selos introdutores de eletrodos para implantação de marca-passos nos prontuários (constatação nº 109253); e

- Ausência de cobrança de procedimentos de fisioterapia realizados e de procedimentos especiais que agregam valor de AIH (constatações nºs 109255 e 109256).

Clínica da Gávea (Relatório Denasus nº 10274)

- Ausência de reuniões da Comissão de Revisão de Prontuários (constatação nº 108469);

- Ausência de projeto terapêutico específico nos prontuários dos pacientes de longa permanência (constatação nº 108480);

- Elaboração de prontuários dos pacientes em desacordo com o previsto na Portaria GM/MS nº 251/2002 e Resolução CFM nº 1638/2002 (constatação nº 108484);

- Ausência de emissão de laudo médico para solicitação de emissão de AIH-5 para continuidade da internação (constatação nº 108486); e

- Não anexação aos prontuários dos espelhos das AIH apresentadas/faturadas mensalmente (constatação nº 108489).

CEDIR Centro de Diagnósticos Avançados Recreio (Relatório Denasus nº 10413)

- Não apresentação dos pedidos de solicitação de exames de mamografia do período de janeiro a abril de 2009 (constatação nº 108492); e

- Não apresentação de Certidão de Anotação de Responsabilidade Técnica e Certificado de Inscrição de Empresas (constatação nº 108980).

3.9.2 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

Relatório de Auditoria do DENASUS nº 10275 - SCMRJ Hospital Geral

Relatório de Auditoria do DENASUS nº 10272 - FALMED Instituto Estadual Aloysio de Castro

Autorizações de Internação de Hospitalar - AIHS e Prontuários dos pacientes

Relatório de Auditoria do DENASUS nº 10413 - CEDIR Centro de Diagnósticos Avançados Recreio

Relatório de Auditoria do DENASUS nº 10274 - Clínica da Gávea

3.9.3 - Causas da ocorrência do achado:

Deficiências de controles

3.9.4 - Efeitos/Consequências do achado:

Limitações ao efetivo controle da prestação dos serviços de saúde privados e/ou filantrópicos. (efeito potencial)

3.9.5 - Critérios:

Norma Técnica - GM/MS - Manual Técnico Operacional do Sistema de Informaçao Hospitalar - SIH, aprovado pela Portaria GM/MS nº 396/2000

Resolução 1638/2002, CFM, art. 5º, inciso I e II; art. 5º, inciso I, alínea d

Resolução 41/1992, CREMERJ, art. 4º, inciso I e II; art. 4º, inciso I , alínea b

3.9.6 - Evidências:

Relatórios de Auditoria do DENASUS n.^{os} 10272, 10273, 10274, 10275, 10413 e 10414 (Anexo 1 - Volume 3 - folhas 601/632)

3.9.7 - Conclusão da equipe:

Conforme relatado pelo Departamento Nacional de Auditoria do SUS - DENASUS, as irregularidades detectadas não caracterizam malversação do dinheiro público nem acarretaram prejuízo uma vez que os procedimentos cobrados foram efetivamente realizados. Caracterizam, porém, falhas nas formalidades estabelecidas pelo Ministério da Saúde, pelo Conselho Federal de Medicina - CFM e pelo Conselho Regional de Medicina do Estado do Rio de Janeiro – CREMERJ, que deveriam ser seguidas pelos estabelecimentos de saúde e fiscalizadas pelo Gestor Pleno do Sistema Municipal de Saúde, consoante dispõe o artigo 18, incisos X e XI, da Lei nº 8.080, de 19/9/1990. É cabível, portanto, quando da proposta de mérito, um alerta à Secretaria Municipal de Saúde e Defesa Civil do Rio de Janeiro no sentido de que atente para o disposto nos artigos 18, incisos X e XI, e 26, § 2º, da Lei nº 8.080, de 19/9/1990, e exija dos estabelecimentos de saúde privados e filantrópicos credenciados ao Sistema Único de Saúde contratualizados com o Município do Rio de Janeiro o cumprimento de todas as exigências estabelecidas no Manual Técnico Operacional do Sistema de Informação Hospitalar, aprovado pela Portaria GM/MS nº 396/2000, na Resolução CFM nº 1.638/2002 e na Resolução CREMERJ nº 41/1992.

3.9.8 - Proposta de encaminhamento:

Quando da proposta de mérito, alertar à Secretaria Municipal de Saúde e Defesa Civil do Rio de Janeiro atente para o disposto nos artigos 18, incisos X e XI, e 26, § 2º, da Lei nº 8.080, de 19/09/1990, e exija dos estabelecimentos de saúde privados e filantrópicos credenciados ao Sistema Único de Saúde contratualizados com o Município do Rio de Janeiro o cumprimento de todas as exigências estabelecidas no Manual Técnico Operacional do Sistema de Informação Hospitalar, aprovado pela Portaria GM/MS nº 396/2000, na Resolução CFM nº 1.638/2002 e na Resolução CREMERJ nº 41/1992.

4 - CONCLUSÃO

Não foram constatadas impropriedades ou irregularidades para as questões de auditoria nº 3, 4, 6, 8, 10, 12 e 14 formuladas para esta fiscalização.

As seguintes constatações foram identificadas neste trabalho:

- Questão 1: O Comitê de Gestão do Fundo Municipal de Saúde ainda não foi constituído. (item 3.1)

- Questões 1 e 2: Indefinição ou ausência das fontes de receitas que constituem o Fundo Municipal de Saúde na Lei Orçamentária do Município. (item 3.6)

- Questão 5: Não deliberação do Conselho Municipal de Saúde sobre as contas. (item 3.2)

- Questão 7: Pagamentos realizados a estabelecimentos filantrópicos sem o respectivo convênio formalizado. (item 3.3)

- Questões 9 e 11: Realização de pagamentos à rede privada sem a formalização de convênios ou contratos. (item 3.4); ausência de documentos de comprovação (notas fiscais) de pagamentos aos prestadores de serviços. (item 3.7)

- Questão 13: Desatualização dos dados cadastrais dos estabelecimentos de saúde no SCNES. (item 3.8)

- Questão 15: Ausência de documentos nas Autorizações de Internação Hospitalar - AIHs e nos prontuários dos pacientes. (item 3.9)

- Questão 16: Realização de pagamentos a estabelecimentos em débito com a Receita Federal e a Previdência Social (item 3.5)

Entre os benefícios estimados desta fiscalização pode-se mencionar a expectativa de controle; o incremento de economia, eficiência, eficácia e efetividade na descentralização de recursos da saúde; aumento da transparência na gestão dos recursos do SUS; correções de impropriedades no uso de recursos; possíveis melhorias na organização administrativa e nos controles internos da Secretaria Municipal de Saúde e Defesa Civil do Rio de Janeiro - SMSDCRJ; fornecimento de subsídios para atuação de outras entidades de controle; fortalecimento da rede de controle, com a possibilidade de futuros trabalhos de fiscalização na área de saúde, sendo o total dos benefícios quantificáveis desta auditoria de R$ 804.635.153,02 (oitocentos e quatro milhões, seiscentos e trinta e cinco mil, cento e cinquenta e três reais e dois centavos), referentes a transferências fundo a fundo.

5 - ENCAMINHAMENTO

Ante todo o exposto, somos pelo encaminhamento dos autos ao Gabinete do Exmo. Sr. Ministro-Relator José Jorge, com a(s) seguinte(s) proposta(s):

Responsável: Evaldo de Abreu

Audiência de Responsável:

Audiência do responsável, Sr. Evaldo de Abreu, em virtude de realização de pagamentos de recursos da Média e Alta Complexidade - MAC sem exigência de apresentação das notas fiscais de prestação de serviços, no período de 1/1/2009 a 31/2/2009, em desacordo com o disposto nos artigos 62 e 63 da Lei nº 4.320/64. (3.7)

Responsável: Hans Fernando Rocha Dohmann

Audiência de Responsável:

Audiência do responsável, Sr. Hans Fernando Rocha Dohmann, em virtude de realização de pagamentos de recursos da Média e Alta Complexidade - MAC sem exigência de apresentação das notas fiscais de prestação de serviços, no período de 1/1/2009 a 31/12/2009, em desacordo com o disposto nos artigos 62 e 63 da Lei nº 4.320/64. (3.7)

Responsável: Márcia Regina da Silva Freitas

Audiência de Responsável:

Audiência da responsável, Sr.ª Márcia Regina da Silva Freitas, em virtude de realização de pagamentos de recursos da Média e Alta Complexidade - MAC sem exigência de apresentação das notas fiscais de prestação de serviços, no período de 1/1/2009 a 31/12/2009, em desacordo com o disposto nos artigos 62 e 63 da Lei nº 4.320/64. (3.7)

(...)"

3. Ante a proposta supra, os dirigentes da Secex/RJ, com base em delegação de competência por mim conferida, determinaram a promoção das audiências sugeridas, cujas justificativas foram analisadas nos termos a seguir transcritos (fls. 76-83- vol. principal):

"Exame Técnico

12. Dois dos três responsabilizados apresentaram idênticos elementos de defesa, o secretário municipal e o superintendente da SURCA. A terceira responsabilizada, a substituta eventual da SURCA, apresentou sua defesa em linguagem parcialmente diversa, porém com argumentos muito semelhantes, razão pela qual serão relatados e analisados conjuntamente, expondo-se eventuais diferenças nas peças quando necessário.

Razões de Justificativa

13. Iniciam ressaltando que o repasse de verbas aos prestadores de serviços do SUS obedece estritamente aos valores da tabela SUS. Esclarecem que o bloco de financiamento Média e Alta Complexidade (MAC) constitui um procedimento complexo e diferido, o qual da prestação do serviço à respectiva liquidação ocorre um lapso temporal médio de três meses.

14. As unidades de saúde apresentam a produção no mês subseqüente ao da prestação dos serviços. A produção é fiscalizada e controlada pelos sistemas oficiais do Ministério da Saúde e por auditorias realizadas pelas equipes de supervisores SUS daquela secretaria municipal de saúde, periódicas e em todas as unidades. Após a produção e aprovação pelo gestor SUS, o município liquida a despesa e efetua o pagamento.

15. Seguem informando que, para regulamentação específica do procedimento de pagamento dos prestadores de serviços SUS, foi editada a Resolução Conjunta SMS/SMF/CGM nº 27, de 30/3/1999, anexa às fls. 46. Essa norma estabelece que a emissão da nota fiscal seja permitida até o 3º dia útil após o crédito bancário. A nota emitida é encaminhada para atestação pela equipe de supervisores SUS e posteriormente anexada ao processo de pagamento.

16. O procedimento adotado pelos responsáveis obedece ao comando normativo estabelecido nessa norma municipal, sendo afirmado por eles que a SMSDCRJ exige a entrega da nota fiscal de todos os prestadores. A não entrega no prazo estabelecido gera o não pagamento da produção no mês subseqüente, penalidade prevista no art. 4º, §1º da citada resolução. Afirmam ainda que, até esse momento, não há registro de unidades que não entregaram as notas fiscais após a notificação de eventual suspensão do pagamento.

17. Observam o fato de que não é desejável a emissão da nota fiscal antes do processamento da produção e publicação dos valores em Diário Oficial, pois os valores apresentados podem não ser os aprovados pelo gestor SUS, o que geraria a necessidade de constantes retificações de notas fiscais.

18. A esse ponto das peças de defesa, a substituta eventual da SURCA acrescenta que não vislumbra ofensa aos artigos da Lei 4.320/64 citados pelos auditores, transcrevendo-os e afirmando não haver nessa legislação qualquer norma que diga que a emissão da nota fiscal deve ocorrer de modo diverso da que é adotada por aquela SMSDCRJ. Pelas justificativas até aqui apresentadas entendem os responsáveis ter demonstrado a inexistência de conduta incompatível com a legalidade ou moralidade administrativa.

19. Informam que, superados os argumentos objetivos expostos, passam à sua defesa direta e pessoal. Quanto à conduta imputada aos responsáveis de 'realizar pagamentos a prestadores privados de serviços de saúde sem a exigência de documentos fiscais comprobatórios', citam WELZEL, Hans, Derecho Penal Alemán, que, em suma, afirma que a conduta só pode ser atribuída ao agente a título de dolo ou culpa.

20. Entendem que não há no relatório de auditoria imputação de dolo, que se caracteriza quando o agente quer produzir o resultado ilícito. Tampouco entendem ocorrer prática culposa, que necessita possuir um de três elementos: negligência, imperícia ou imprudência, pois os responsáveis agiram em obediência à legislação municipal. Concluem que atender à determinação legal não se coaduna com condutas dolosas ou culposas.

21. Observam ainda que, se a emissão da nota fiscal se dá antes ou depois do crédito bancário, não é o mesmo que pagamento sem exigência da nota fiscal. Afirmam que tanto a exigência existe que nos anexos do relatório de auditoria há cópia de inúmeras notas fiscais que foram emitidas pelos prestadores SUS.

22. Notam também que a nota fiscal tem fim preponderantemente fiscal. No caso, o recolhimento do tributo correspondente à prestação do serviço SUS dá azo ao fato gerador do ISS, tributo de competência municipal. Concluem que não compete aos agentes públicos encarregados dos serviços de saúde questionar a legalidade de norma emitida pela própria Secretaria Municipal de Fazenda, responsável pela arrecadação do tributo e que autoriza a emissão da nota fiscal até o 3º dia útil após o crédito bancário.

23. Acerca da culpabilidade que lhes foi imputada no sentido de que têm consciência da ilicitude do ato que praticaram, afirmam, em resumo, que os responsáveis são médicos, não têm formação

jurídica nem conhecimentos fiscais e tributários. Não consideram crível exigir-se de um médico elevado conhecimento jurídico capaz de cotejar a resolução editada em conjunto com o órgão responsável pela arrecadação tributária com o arcabouço jurídico considerado por este Tribunal como violado.

24. Ressaltam por fim que a edição da resolução se deu no ano de 1999 e desde então não houve qualquer questionamento acerca de eventual ilegalidade.

Análise

25. Analisando a imputação pessoal aos responsáveis entendemos assistir-lhes parcial razão, em especial considerando que o achado de auditoria foca-se especificamente na ausência de notas fiscais em processos de pagamento como comprovantes de execução dos serviços.

26. O artigo 63 da Lei 4.320/64 define a liquidação da despesa como sendo a verificação do direito adquirido pelo credor, tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito. É, segundo J. Teixeira Machado Júnior e Heraldo da Costa Reis, a verificação de implemento da condição. A nota fiscal não é a única forma de atestar a execução de um serviço, sendo forçoso concordar com explanação exposta pela justificante substituta da SURCA de que não é explicitamente citada sua exigência nos artigos referenciados pela equipe de auditoria como infringidos. Sua exigência se enquadra como um meio de comprovar a prestação efetiva do serviço e assim dar atendimento ao art. 63, §2º, inciso III, da citada lei.

27. Consideramos que o momento de emissão da nota fiscal, se antes ou depois do pagamento, é ocorrência de menor gravidade que a não emissão de nota fiscal, fato que foi afastado pelos auditores tanto em seu relato do achado, ao informar que as mesmas são emitidas posteriormente à realização do pagamento, como nos anexos do relatório que apresentam diversas notas fiscais emitidas por prestadores de saúde, fls. 540/563 – Anexo 1.

28. Ainda assim, cabe observar, que o simples fato de não emissão não é competência desta Corte de Contas, pois a arrecadação de tributos é matéria estranha ao TCU, a menos que sejam levantadas questões contratuais ou licitatórias relativas aos prestadores de serviços de saúde, que então podem deslocar a discussão da arena tributária para a esfera do controle externo, conforme decisões nos TCs 029.569/2010-9 (apreciado por meio do Acórdão nº 221/2011 – Plenário) e 026.830/2010-8 (arquivado por meio de despacho de fevereiro de 2011, assinado pelo relator).

29. A irregularidade ocorre no momento em que os responsáveis, descrevendo o processo de pagamento aos prestadores de serviços de saúde no âmbito da SMSDCRJ, não demonstram que a comprovação da prestação do serviço ocorra de alguma outra forma previamente ao crédito bancário.

30. Ainda que o normativo municipal citado resguarde o interesse tributário do município ao suspender pagamentos subseqüentes quando a nota fiscal não for emitida no prazo estipulado, não resguarda o atendimento da norma federal (Lei 4320/64) que exige a comprovação da prestação do serviço previamente ao pagamento.

31. Os responsáveis alegam que a nota emitida é atestada pela equipe de supervisores SUS e só então anexada ao processo de pagamento, o que também não atende ao fim de controle, pois ocorre após o crédito realizado aos prestadores.

32. Destarte, legislação específica do SUS que normatiza o repasse de recursos fundo a fundo, o qual é a fonte de receitas para pagamentos do Bloco MAC – Média e Alta Complexidade objeto do trabalho de auditoria, é explícita ao determinar que as despesas devem ser efetuadas segundo as exigências legais requeridas a qualquer outra despesa da administração pública (processamento, empenho, liquidação e efetivação do pagamento), nos termos da Portaria GM/MS nº 204/07, art. 34.

33. Às fls. 197/274 do Anexo 1 estão diversas Relações de Liquidação individualizadas por unidade de saúde prestadora de serviços para o período de 1/1 a 31/12/2009, nelas se observa que em vários casos os valores totais pagos variam entre dois e três milhões de Reais, existindo ainda um prestador que recebeu R$ 6,7 milhões, fls. 230/232 do Anexo 1, valores esses bastante expressivos para que restem sem uma fiscalização cotidiana da efetividade do serviço informado como prestado.

34. Justificam os responsáveis que a produção é controlada e fiscalizada pelos órgãos de controle federal e municipal através de visitas in loco e sistemas oficiais do Ministério da Saúde, e, ainda, que

ocorrem auditorias realizadas pela equipe de supervisores do SUS daquela secretaria municipal, as quais são periódicas e em todas as unidades prestadoras.

35. Os sistemas informatizados per se não são capazes de atestar a veracidade das informações que são incluídas pelos próprios prestadores interessados. Ademais, as fiscalizações exercidas pelo Ministério da Saúde e pelas equipes de supervisores da SMSDCRJ não têm a função de atestar a efetividade do serviço diariamente prestado pelas unidades de saúde. Resta claro que não há um constante e efetivo controle da produção informada pelos prestadores anterior ao pagamento.

36. De outra parte, a Lei 8.666/93 é clara, em seu art. 67, ao afirmar que a execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração. Assim, a adoção de fiscais dotados do conhecimento necessário e carga de trabalho compatível atestando a produção diariamente em cada unidade de saúde prestadora de serviços ao SUS municipal é um modo de atender ao art. 63 da Lei 4.320/64 comprovando a prestação do serviço previamente ao pagamento e impedindo eventuais pagamentos indevidos.

37. No caso específico dos hospitais filantrópicos que prestam serviços ao SUS, a Portaria GM/MS nº 3.123, de 7 de dezembro de 2006, em seu art. 7º, parágrafo único, determina a designação de uma Comissão de Acompanhamento do convênio/contrato e prevê em seu Anexo III que o termo de convênio/contrato tenha cláusula especificando como encargo da secretaria de saúde 'controlar, fiscalizar e avaliar as ações e os serviços contratados'.

38. Acerca da culpabilidade dos responsáveis para definir eventual imposição de multa, entendemos razoável eximi-los de apenação, ante o princípio da razoabilidade e da gravidade menor que incorrem pelo fato de exigir a nota fiscal após o pagamento.

39. Consta do Relatório de Gestão do exercício de 2009, fls. 161/196 do Anexo 1, que a partir de setembro/2009 a SURCA passou a operacionalizar visitas agendadas às unidades de saúde e acompanhamento regular da assistência e dos serviços prestados. Demonstram no quadro de fls. 178-v do Anexo 1 que, com a nova metodologia de trabalho adotada, a média mensal de vistorias passou de 39 para 137, um aumento de 351%.

40. Assim, a existência de controles sobre a produção apresentada pelos prestadores, ainda que posteriores ao pagamento e sem a regularidade adequada aos fins legais de comprovar o serviço informado como prestado, atenua a gravidade do fato. Ademais, a conduta irregular da qual lhes foi apresentado o direito de defesa não se configurou real (pagamentos sem exigência de documento fiscal), pois os responsáveis são impelidos a exigir a emissão da nota fiscal nos termos determinados no normativo municipal por eles citado.

41. Rememoramos ainda, que a equipe de auditoria consignou a existência de notas fiscais atestando os serviços.

42. Por óbvio que o fato de não ter sido antes questionada a legalidade do processo de pagamento dos prestadores SUS no âmbito da SMSDCRJ não elide o ato cometido à revelia da norma federal, mas cabe observar que não foi encontrada na base de dados deste Tribunal determinação anterior sobre a questão. Motivo pelo qual entendemos adequado e suficiente determinar a modificação desse processo de modo a atender todas as etapas exigidas legalmente para realizar despesas na administração pública, em especial a comprovação de prestação do serviço previamente ao pagamento nos termos do art. 63, §2º, inciso III, da Lei 4320/64.

43. Quanto às determinações propugnadas pela equipe de auditoria, fls. 20, relativas aos achados consignados nos itens 3.3 e 3.4 do relatório (realização de pagamentos à rede privada sem a formalização de convênios ou contratos), entendo que elas são despiciendas, tendo em vista o já determinado no item do 9.3.2 do Acórdão 1.110/2010 – TCU – Plenário, exarado no âmbito do TC 014.838/2009-7, auditoria de natureza operacional realizada na Secretaria de Saúde e Defesa Civil do Estado do Rio de Janeiro e Secretaria Municipal de Saúde e Defesa Civil do Rio de Janeiro, destinada a avaliar a eficácia e eficiência da implantação e operacionalização de complexos reguladores e centrais de regulação de âmbito municipal e estadual.

Conclusão

44. Ante o relato ora exposto, entendemos assistir parcial razão aos responsáveis inquinados nestes autos, sem imputação de multa ante a menor gravidade da ocorrência inquinada em audiência sem existência de débito ao Erário.

45. Cabendo determinar à SMSDC do Rio de Janeiro que altere o processo de pagamento dos prestadores de serviço SUS de modo a garantir o cumprimento de todas as etapas da realização da despesa, em especial a comprovação de prestação do serviço previamente ao pagamento nos termos do art. 63, §2º, inciso III, da Lei 4320/64.

46. Determinar, ainda, à SECEX/RJ o monitoramento da decisão que vier a ser tomada, conforme instrui os arts. 243 e 250, inciso II, do RI/TCU.

47. Além disso, devem ser realizados os alertas propostos pela equipe de auditoria em seu relatório, com os devidos ajustes para adequar-lhes a redação ao padrão contido na PORTARIA-SEGECEX Nº 09, de 31 de março de 2010.

Proposta de Encaminhamento

48. Ante o exposto propomos:

I. Nos termos do art. 250, inciso II, do RI/TCU acolher parcialmente as razões de justificativa apresentadas pelos Srs. Hans Fernando Rocha Dohmann e Sr. Evaldo de Abreu, e Sra. Márcia Regina da Silva Freitas, sem aplicação de multa considerando restar evidenciada falha de natureza formal sem ter se configurado indícios de débito, determinando a adoção de providências corretivas conforme subitem II.b a seguir.

II. Determinar à Secretaria Municipal de Saúde e Defesa Civil do Rio de Janeiro que:

a) Altere o processo de pagamento dos prestadores de serviço SUS de modo a garantir o cumprimento de todas as etapas da realização da despesa, em especial a comprovação de prestação do serviço previamente ao pagamento nos termos do art. 63, §2º, inciso III, da Lei 4320/64 (item 3.7 do Relatório de Auditoria);

b) Efetue a designação de responsáveis devidamente qualificados, e com carga horária compatível, pelo acompanhamento e fiscalização das produções contratadas junto aos estabelecimentos de saúde privados de qualquer natureza, cumprindo-se o artigo 67 da Lei 8.666/93, e oriente os mesmos acerca da necessidade de assegurar o correto atendimento à etapa da liquidação das despesas, na qual devem ser atestados somente os quantitativos comprovadamente prestados, em conformidade com o artigo 63 da Lei 4.320, de 17/03/1964;

c) Remeta a este Tribunal, no prazo de 90 dias, plano de ação contendo o cronograma para a adoção das medidas necessárias à implementação das determinações acima propugnadas, com indicação dos responsáveis pela sua implementação.

III. Alertar a Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro quanto às seguintes impropriedades constatadas:

a) Ausência de definição das fontes de receitas que constituem o Fundo Municipal de Saúde na Lei Orçamentária Anual,decorrente do descumprimento do disposto no artigo 2°, §1º, inciso III, Lei n° 4.320/1964, conforme tratado no item 3.6 do Relatório de Auditoria;

b) Não constituição do Comitê de Gestão do Fundo Municipal de Saúde decorrente do descumprimento do disposto no artigo 6°, §1°, do Decreto n.° 9.865, de 5 de dezembro de 1990, conforme tratado no item 3.1 do Relatório de Auditoria;

c) Falta de atualização, por parte dos estabelecimentos de saúde privados e filantrópicos credenciados ao Sistema Único de Saúde contratualizados com o Município do Rio de Janeiro, dos seus registros no Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde – CNES decorrente do descumprimento do artigo 8°, inciso I, da Portaria GM/MS n.°3.277, de 22/12/2006 conforme tratado no item 3.8 do Relatório de Auditoria;

d) Realização de pagamentos a estabelecimentos em debito com a Receita Federal e a Previdência Social, decorrente do descumprimento do disposto nos artigos 29, incisos III e IV, e 55, inciso XIII, da Lei n.° 8.666/1993, conforme tratado no item 3.5 do Relatório de Auditoria;

e) Ausência de documentos nas Autorizações de Internação Hospitalar - AIHs e nos prontuários dos pacientes decorrente do descumprimento do disposto nos artigos 18, incisos X e XI, e 26, §2°, da Lei

n.° 8.080, de 19/9/1990, no que toca ao cumprimento das exigências estabelecidas no Manual Técnico Operacional do Sistema de Informação Hospitalar, aprovado pela Portaria GM/MS n.° 396/2000, na Resolução CFM nº 1.638/2002 e na Resolução CREMERJ n° 41/1992, conforme tratado no item 3.9 do Relatório de Auditoria.

IV. Alertar o Conselho Municipal de Saúde quanto à impropriedade constatada referente à ausência de deliberação das contas prestadas pelo gestor do Fundo Municipal de Saúde, responsável pela execução dos recursos financeiros destinados ao custeio do Sistema Único de Saúde – SUS decorrente do descumprimento do artigo 33 da Lei n° 8.080/1990, do artigo 1°, §2º, da Lei n.° 8.142/1990 e dos artigos 6º, inciso I, alínea b, e 9° do Decreto no 1.651/1995, conforme tratado no item 3.2 do Relatório de Auditoria.

V. Determinar à SECEX/RJ o monitoramento da decisão que vier a ser tomada, conforme instrui os arts. 243 e 250, inciso II, do RI/TCU.

VI. Arquivar os presentes autos, nos termos do art. 250, inciso II, do RI/TCU."

4. O diretor de divisão, acompanhado pelo titular da Secretaria, anuiu ao encaminhamento proposto, sugerindo, contudo, que a redação dos itens III e IV fosse adequada à nova orientação contida na Portaria Segecex nº 13, de 27 de abril de 2011, substituindo o termo "alerta" por "dar ciência".

É o relatório.

VOTO

Em exame auditoria que objetivou avaliar a regularidade da aplicação dos recursos do Sistema Único de Saúde (SUS), repassados pela União, na modalidade fundo a fundo, para o Município do Rio de Janeiro/RJ no exercício de 2009.

2. As principais constatações do presente trabalho estão consubstanciadas nos seguintes achados de auditoria:

a) o Comitê de Gestão do Fundo Municipal de Saúde ainda não foi constituído;

b) ausência de deliberação do Conselho Municipal de Saúde acerca das contas do Fundo Municipal referentes aos anos de 2008 e 2009;

c) pagamentos a estabelecimentos filantrópicos sem o respectivo convênio formalizado;

d) pagamentos a estabelecimentos da rede privada sem a formalização de convênios ou contratos;

e) pagamentos a estabelecimentos em débito com a Receita Federal e a Previdência Social;

f) indefinição ou ausência, na lei orçamentária do município, das fontes de receitas que constituem o Fundo Municipal de Saúde;

g) pagamentos a prestadores de serviço privados de saúde, relativos aos recursos de Média e Alta Complexidade (MAC), sem a exigência de notas fiscais de prestação dos serviços;

h) desatualização dos dados cadastrais dos estabelecimentos de saúde no Sistema de Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (SCNES); e

i) ausência de documentos nas Autorizações de Internação Hospitalar (AIHs) e nos prontuários dos pacientes.

3. Dentre as irregulares verificadas, merece destaque a descrita no item "g", a qual deu ensejo à realização de audiência do Secretário Municipal de Saúde e Defesa Civil do município, Sr. Hans Fernando Rocha Dohmann, assim como do Superintende de Regulação, Controle e Auditoria daquela Secretaria e da sua eventual substituta, Sr. Evaldo de Abreu e Sra. Márcia Regina da Silva Freitas, respectivamente.

4. As razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis foram objeto de análise por parte da Secex-RJ, que concluiu pela não aplicação de sanção aos mesmos, posicionamento com o qual me alinho.

5. Com efeito, em que pese ter sido constatado que o procedimento adotado pela Secretaria Municipal de Saúde e Defesa Civil para efetuar os pagamentos inquinados não observa a rigor os estágios de execução da despesa preconizados pela Lei 4.320/1964, não restou evidenciada a culpabilidade dos

agentes públicos ouvidos em audiência. Dessa forma, considero suficiente a expedição de determinações nos moldes propostos pela Secex-RJ.

6. Acolho, igualmente, tendo em conta a natureza dos demais achados de auditoria, a proposta de dar ciência à Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro e ao Conselho Municipal de Saúde acerca das irregularidades verificadas no âmbito de suas atuações.

Isso posto, VOTO por que seja adotada a deliberação que ora submeto à apreciação deste Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 21 de setembro.

JOSÉ JORGE
Relator

ACÓRDÃO Nº 2533/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 019.272/2010-3.
2. Grupo I – Classe V – Assunto: Relatório de Auditoria
3. Responsáveis: Evaldo de Abreu (243.881.067-04); Hans Fernando Rocha Dohmann (834.202.317-68); Márcia Regina da Silva Freitas (598.879.407-63)
4. Entidade: Município do Rio de Janeiro - RJ.
5. Relator: Ministro José Jorge.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade: Secretaria de Controle Externo - RJ (Secex-RJ).
8. Advogados constituídos nos autos: Jorge Luiz Medeiros Rocha (OAB/RJ 139.978), Marcio Leal Alves Ferreira (OAB/RJ 138.637), Vicente de Paulo Lyra Filho (OAB/RJ 138.635), Luciana Miranda Cunha (OAB/RJ 84.519)

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria que objetivou avaliar a regularidade da aplicação dos recursos do Sistema Único de Saúde (SUS), repassados pela União, na modalidade fundo a fundo, para o Município do Rio de Janeiro/RJ, no exercício de 2009.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. acolher parcialmente as razões de justificativa apresentadas pelos Srs. Hans Fernando Rocha Dohmann,. Evaldo de Abreu e Márcia Regina da Silva Freitas;

9.2. determinar à Secretaria Municipal de Saúde e Defesa Civil do Rio de Janeiro que:

9.2.1. altere o processo de pagamento dos prestadores de serviço SUS de modo a garantir o cumprimento de todas as etapas da realização da despesa, em especial a comprovação de prestação do serviço previamente ao pagamento, nos termos do art. 63, §2º, inciso III, da Lei 4.320, de 17/03/1964;

9.2.2. efetue a designação de responsáveis devidamente qualificados, com carga horária compatível, para o acompanhamento e fiscalização das produções contratadas junto aos estabelecimentos de saúde privados de qualquer natureza, cumprindo-se o artigo 67 da Lei 8.666/93, e oriente-os acerca da necessidade de assegurar o correto atendimento à etapa de liquidação das despesas, na qual devem ser atestados somente os quantitativos comprovadamente prestados, em conformidade com o artigo 63 da Lei 4.320/1964; e

9.2.3. remeta a este Tribunal, no prazo de 90 dias, plano de ação contendo o cronograma para a adoção das medidas necessárias à implementação das determinações acima propugnadas, com indicação dos responsáveis pela sua implementação.

9.3. dar ciência à Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro sobre as seguintes impropriedades :

9.3.1. ausência de definição, na Lei Orçamentária Anual, das fontes de receitas que constituem o Fundo Municipal de Saúde, o que afronta o disposto no artigo 2°, §1º, inciso III, Lei nº 4.320/1964;

9.3.2. não constituição do Comitê de Gestão do Fundo Municipal de Saúde, em descumprimento ao disposto no artigo 6°, §1°, do Decreto nº 9.865, de 5 de dezembro de 1990;

9.3.3. falta de atualização, por parte dos estabelecimentos de saúde privados e filantrópicos credenciados ao Sistema Único de Saúde e contratualizados com o Município do Rio de Janeiro, dos seus registros no Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES), infringindo o disposto no artigo 8°, inciso I, da Portaria GM/MS nº 3.277, de 22/12/2006;

9.3.4. realização de pagamentos a estabelecimentos em débito com a Receita Federal e a Previdência Social, o que afronta o disposto nos artigos 29, incisos III e IV, e 55, inciso XIII, da Lei nº 8.666/1993; e

9.3.5. ausência de documentos nas Autorizações de Internação Hospitalar (AIHs) e nos prontuários dos pacientes, em descumprimento ao disposto nos artigos 18, incisos X e XI, e 26, §2°, da Lei nº 8.080, de 19/9/1990, no que toca ao cumprimento das exigências estabelecidas no Manual Técnico Operacional do Sistema de Informação Hospitalar, aprovado pela Portaria GM/MS nº 396/2000, na Resolução CFM nº 1.638/2002 e na Resolução CREMERJ nº 41/1992.

9.4. dar ciência ao Conselho Municipal de Saúde sobre a impropriedade consistente na ausência de deliberação das contas prestadas pelo gestor do Fundo Municipal de Saúde, responsável pela execução dos recursos financeiros destinados ao custeio do Sistema Único de Saúde, o que afronta o disposto no artigo 33 da Lei nº 8.080/1990, no artigo 1°, §2º, da Lei nº 8.142/1990 e nos artigos 6º, inciso I, alínea b, e 9° do Decreto no 1.651/1995;

9.5. determinar à SECEX/RJ que monitore o cumprimento das determinações contidas no item 9.2 deste Acórdão; e

9.6. arquivar os presentes autos.

10. Ata n° 39/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/9/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2533-39/11-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Augusto Nardes (na Presidência), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge (Relator) e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO NARDES
Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)
JOSÉ JORGE
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário
TC 004.795/2011-3
Natureza: Relatório de Levantamento Operacional

Interessado: Tribunal de Contas da União

Unidade: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior - MDIC

Sumário: RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO OPERACIONAL. CONHECIMENTO DAS POLÍTICAS E AÇÕES AFETAS À ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR (MDIC). IDENTIFICAÇÃO DE EVENTOS DE RISCO QUE POSSAM COMPROMETER O ALCANCE DOS OBJETIVOS, DAS POLÍTICAS E AÇÕES. SUBSÍDIO PARA A SELEÇÃO DE ÁREAS DE FISCALIZAÇÃO. CIÊNCIA AO MDIC, AO MCT, À CASA CIVIL E AO INPI. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a essência da peça que consolidou o levantamento realizado pela equipe de auditores da Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas – Seprog, cujas conclusões foram corroboradas pelo corpo dirigente desta unidade técnica especializada:

"(....)

1. Introdução

Objetivo do levantamento

1. O presente levantamento, elaborado com fundamento nos incisos I e II do art. 238 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União (TCU), é decorrente de deliberação constante do Acórdão nº 332/2011 do Plenário prolatado no TC 001.090/2011-9. O propósito do trabalho foi aprofundar o conhecimento das políticas e ações afetas à atuação do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), de modo a identificar eventos de risco que possam comprometer o alcance de seus objetivos específicos e, consequentemente, subsidiar a escolha de futuras auditorias do Tribunal. A partir das informações obtidas, foram identificadas possibilidades de fiscalizações, detalhadas em termo específico e sigiloso juntado ao processo, que contemplam as áreas apontadas como de maior risco.

2. Os eventos de risco devem ser entendidos como situações cuja probabilidade de ocorrência e impacto têm potencial de comprometer o resultado pretendido pela ação governamental. Não se trata, portanto, de situações comprovadas pela equipe em campo, mas de hipóteses que orientam a escolha de temas de fiscalização deste Tribunal, levando-se em conta o controle executado pelo órgão para monitorar o risco. Quanto maior a deficiência do controle, maior é a chance de ocorrência do evento indesejado.

Áreas de atuação do MDIC e estrutura organizacional

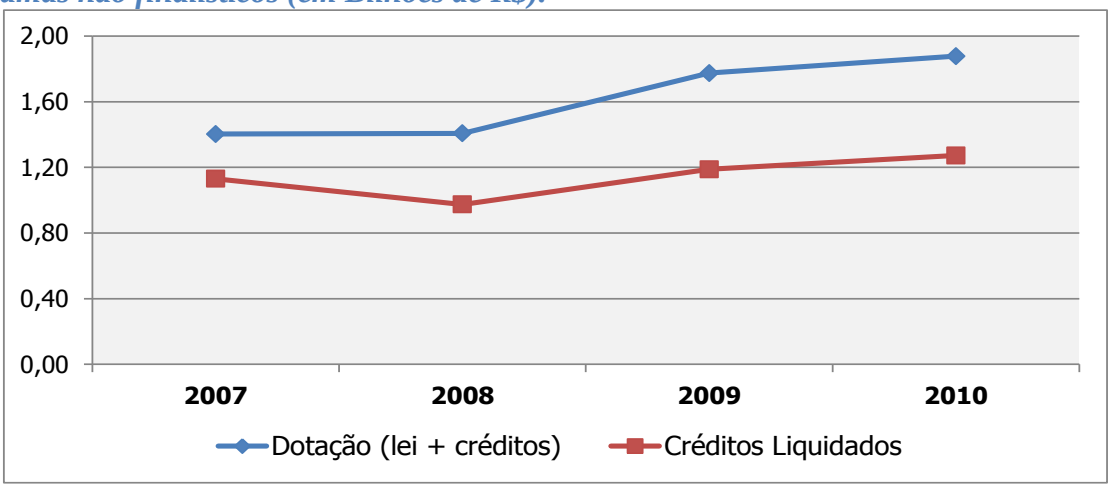
3. O MDIC foi criado pela Medida Provisória 1.911-8, de 29/07/1999, com competências nas seguintes áreas: a) política de desenvolvimento da indústria, do comércio e dos serviços; b) propriedade intelectual e transferência de tecnologia; c) metrologia, normalização e qualidade industrial; d) políticas de comércio exterior; e) regulamentação e execução dos programas e atividades relativas ao comércio exterior; f) aplicação dos mecanismos de defesa comercial participação em negociações internacionais relativas ao comércio exterior; g) formulação da política de apoio à microempresa, empresa de pequeno porte e artesanato; e h) execução das atividades de registro do comércio. A Lei 10.683, de 28/05/2003, ratifica o Ministério com a mesma denominação.

4. A estrutura interna do MDIC, conforme organograma apresentado no Apêndice A, é composta por: a) Secretaria Executiva da Câmara de Comércio Exterior (CAMEX); quatro órgãos de assistência direta e imediata ao Ministro de Estado; dois conselhos – Conselho Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial e Conselho Nacional das Zonas de Processamento de Exportação; quatro secretarias finalísticas – Secretaria do Desenvolvimento da Produção, Secretaria do Comércio Exterior, Secretaria de Comércio e Serviços e Secretaria de Inovação; e cinco entidades da administração indireta a ele vinculada. Estão vinculadas ao MDIC as seguintes entidades: a) Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa); b) Instituto Nacional da Propriedade Industrial (INPI); c) Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Inmetro); Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)

Recursos orçamentários

5. Entre 2007 e 2010, o MDIC apresentou uma execução orçamentária média anual de R$ 1,14 bilhão (créditos liquidados, contemplando os valores pagos no exercício e os inscritos em restos a pagar), com acumulado no período de R$ 4,56 bilhões.

Gráfico 1 – Histórico dos recursos orçamentários destinados ao MDIC, incluindo programas não finalísticos (em Bilhões de R$).



Fonte: Siga Brasil (Senado Federal).

6. A Tabela 1 mostra o histórico de execução orçamentária de 12 programas finalísticos gerenciados pelo MDIC e órgãos/entidades vinculados, segundo consta do Plano Plurianual (PPA), no período 2007 a 2010.

Tabela 1 – Evolução da execução orçamentária, por programa finalístico, de 2007 a 2010.

Programa	*Créditos Liquidados (R$)*			
	2007	*2008*	*2009*	*2010*
0355 – Promoção das Exportações	*310.000*	*225.028*	*473.440*	*285.631*
0392 – Pólo Industrial de Manaus	*63.739.053*	*56.841.813*	*53.533.926*	*48.441.724*
0411 – Gestão das Políticas Industrial, de Comércio e de Serviços	*10.435.546*	*8.466.061*	*60.851.288*	*8.948.373*
0412 – Desenvolvimento do Comércio Exterior e da Cultura Exportadora	*16.700.343*	*16.559.510*	*21.452.692*	*22.488.068*
0419 – Desenvolvimento de Microempresas e Empresas de pequeno e Médio Porte	*135.505.599*	*34.062.755*	*21.354.712*	*25.621.160*
0812 – Competitividade das Cadeias Produtivas	*1.639.010*	*3.129.124*	*2.575.480*	*3.033.328*
1015 – Arranjos Produtivos Locais	*0*	*0*	*0*	
1016 – Artesanato Brasileiro	*0*	*2.075.570*	*645.390*	*905.028*
1020 – Interiorização do Desenvolvimento da Área de Atuação da Suframa	*163.722.857*	*23.793.041*	*41.277.606*	*30.922.894*
1388 – Ciência, Tecnologia e Inovação para a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior	*2.744.120*	*2.500.000*	*5.500.000*	*4.038.302*
0390 – Metrologia, Qualidade e Avaliação da Conformidade	*348.203.059*	*392.423.927*	*470.297.335*	*579.749.997*
0393 – Desenvolvimento do Sistema de Propriedade Intelectual	*137.206.066*	*162.104.771*	*181.892.760*	*198.923.387*
Total	*880.205.653*	*702.181.600*	*859.854.629*	*923.357.892*

Fonte: Siga Brasil (Senado Federal)

Obs: Crédito liquidado contempla os valores pagos no exercício mais os inscritos em restos a pagar.

Escopo, métodos e procedimentos

7. A metodologia utilizada neste Levantamento consistiu na aplicação das técnicas de Análise de Risco para Escolha de Temas de Fiscalização em especial o uso de matriz SWOT, buscando identificar eventos de risco que possam comprometer o alcance de objetivos relacionados a políticas gerenciadas ou compartilhadas pelo MDIC.

8. Foram indicadas como áreas prioritárias o Comércio Exterior e a Inovação. Além de serem áreas estratégicas para a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), possuem um caráter transversal, englobando todo o setor produtivo. Entendeu-se necessário estender a análise para o chamado sistema MDIC, que engloba, além das autarquias vinculadas ao ministério, a Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (Apex,) a CAMEX e a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI). Também se mostrou oportuno analisar o envolvimento do Ministério da Ciência e Tecnologia e a Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP), no que diz respeito às ações relativas ao fomento a inovação.

9. As informações constantes deste relatório foram produzidas tendo por fonte a utilização de: a) entrevistas; b) documentos obtidos junto aos órgãos visitados; c) relatórios de gestão; d) trabalhos técnicos de especialistas; e) pesquisa à Internet; e f) notícias veiculadas na imprensa.

Fomento à Inovação ProdutivaContextualização e relevância

10. O crescente reconhecimento da associação entre inovação e o desenvolvimento econômico e social tem motivado, ao longo das últimas décadas, uma presença cada vez maior do tema na agenda de políticas públicas no Brasil. A Lei 8661/1993 é considerada um marco inicial na ênfase recebida pela inovação no setor produtivo nas políticas de ciência, tecnologia e inovação (C,T&I). A partir do final da década de 1990 começaram a serem instituídos os fundos setoriais que visavam criar condições mais estáveis de financiamento público para a área de C,T&I. A lei de Inovação (Lei 10973/2004) buscou aproximar as universidades e centros de pesquisa do setor produtivo. Em 2005, A Lei do Bem (Lei 11.196/2005) visou o aperfeiçoamento dos mecanismos de incentivos fiscais para atividades relacionadas à inovação.

11. Importante também ressaltar o crescimento dos recursos destinados à área de C,T&I. Segundo o IBGE, o dispêndio federal direto nessa área saltou de aproximadamente R$ 5,8 bilhões, em 2000, para R$ 18,5 bilhões em 2009. Considerando o total investido na área pelo governo federal, governos estaduais, empresas estatais e não estatais, o valores investidos totalizaram R$ 49,9 bilhões em 2009, contra R$15,3 bilhões em 2000.

12. Diante dos instrumentos criados e do aumento de investimentos e incentivos, associado ainda ao crescimento expressivo do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro observado na segunda metade da década de 2000, criou-se a expectativa de um aumento correspondente das taxas de inovação no país. Essa expectativa se materializou na Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) do governo federal, em termos da macrometa estabelecida para a área: elevar o gasto privado em Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) de 0,49% do PIB, em 2005, para 0,65% em 2010. Essa meta está estreitamente associada ao pensamento acadêmico dominante, segundo o qual, o cerne de qualquer sistema inovativo bem sucedido está nas empresas. É lá que se dá a inovação, na busca de competitividade. Enquanto que as universidades, organizações não governamentais e agências governamentais certamente contribuem para o processo inovador, o professor e pesquisador Glauco Arbix enfatizou que o setor empresarial é o único capaz de tornar conhecimentos e idéias em produtos, serviços, estratégias e novos modelos de negócios. Por outro lado, é necessário envolver toda uma gama de instituições públicas e privadas no processo inovador, a fim de garantir as complexas condições necessárias para o avanço na área.

13. Assim, a meta se torna acertada, por espelhar o grau de comprometimento empresarial com a inovação, e também porque o seu atingimento só será possível se todo um sistema de instituições, universidades, centros de pesquisa, agentes financiadores, instituições públicas reguladoras, entre outras, forem envolvidas de maneira bem articulada.

14. Além disso, essa meta da PDP converge com o Plano de Ação de Ciência, Tecnologia e Inovação (PACTI) do Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), o que reforça seu caráter estrutural e

transversal. Apesar disso, segundo estimativas do MCT, os gastos privados em P&D para 2010 ficaram em torno de 0,59% do PIB. Em 2008, o gasto relativo foi de 0,54%, o que representa uma taxa de crescimento de 0,05 pontos percentuais (p.p) em relação a 2005. Esse número é muito menor do que a taxa de crescimento registrada em países como Espanha (0,14 p.p), China (0,18 p.p) e Portugal (0,45 p.p) (Fonte: Community Innovation Survey (CIS e OCDE, apud Cavalcante e De Negri (2010)).

15. De acordo com o ranking global da inovação do Maastricht Economic Research Institute on Innovation and Technology e do Joint Research Centre of the European Commission apresentado por Triebnigg (Novembro, 2007), o Brasil encontra-se na 42ª posição num grupo de 49 países com um global summary innovation index de 0,22. O índice analisa as atividades inovadoras, criação, difusão e aplicabilidade de conhecimento, e propriedade intelectual. Um dos principais motivos para o baixo nível inovativo brasileiro é o reduzido volume de recursos destinados às atividades inovativas, em especial as de P&D interna e externa. As empresas brasileiras investem cerca de 0,77% das suas receitas líquidas de vendas (RLV) em P&D interna, 0,34% em projeto industrial e outras preparações técnicas, 0,23% na introdução de inovações no mercado e somente 0,09% em P&D externa. A única atividade que recebe mais de 1% da RLV das empresas é aquisição de máquinas e equipamentos (1,31%).

16. Apesar de parte desse insucesso poder ser atribuído à crise financeira internacional, entende-se que uma análise mais criteriosa sobre a efetividade das ações e instrumentos empreendidos em virtude dos obstáculos que se apresentam precisa ser conduzida a fim de entender a questão.

Análise de risco

17. Em função do contexto apresentado acima, procedeu-se á criação de uma matriz SWOT como instrumento que pudesse orientar a percepção dos riscos, causas e consequências envolvidos. A matriz SWOT e o risco, efeitos e mecanismos de controle, relativos às ações de fomento à Inovação estão sintetizados nas Tabelas 2 e 3 a seguir.

Tabela 2 – Análise SWOT – ações de fomento à Inovação.

	Ambiente Interno	Ambiente Externo	
+	*Forças*	*Oportunidades*	+
	• *Existência de canais abertos de comunicação com entes importantes da indústria, do comércio e dos serviços (p.ex. fóruns de competitividade).* • *Existência de informações precisas sobre a situação (Pintec).* • *Crescimento do volume de recursos destinados ao fomento à inovação.*	• *Consenso político e social sobre a necessidade de políticas públicas que fomentem a inovação como condição para o desenvolvimento do país.* • *Crescimento econômico e maior exposição das empresas brasileiras à concorrência internacional.* • *Internacionalização de empresas brasileiras.* • *Melhoria da base científica do país, com grande formação de mestres e doutores.* • *Setor industrial com grande capacidade instalada.*	
	Ambiente Interno	Ambiente Externo	
-	*Fraquezas*	*Ameaças*	-
	• *Baixa atuação do MDIC na implementação e formulação de políticas públicas voltadas para o fomento à inovação.* • *A ABDI, criada pela PITCE, por ser um serviço social autônomo, não teria poderes nem instrumentos de política para coordenar a complexa rede de relações com outros ministérios e*	• *Principais setores empresariais brasileiros não são de média-alta e alta tecnologia, levando a que parte dos recursos que poderiam ser aplicados em inovação sejam apropriados por setores de baixa e média-baixa tecnologia.* • *Ausência de focalização em setores de média-alta e de alta tecnologia, que têm maior capacidade de gerar inovações*	

	instituições com relativa autonomia. • *Falta de coordenação dos instrumentos, ações e políticas voltadas para o incremento da capacidade inovadora.* • *Falta de instrumentos de financiamento para as etapas pós-bancada dos projetos de inovação de produto.*	*importantes.* • *Inexistência de mecanismos formais de avaliação de empresas incentivadas (fonte: texto de Mansueto Almeida).* • *Ausência de metas de longo-prazo para a política de inovação (fonte: texto de Mansueto Almeida).* • *Ampla dominância das empresas não residentes nas áreas mais intensivas em tecnologia (fonte: dados de patentes no INPI).* • *Ausência de proteção de empresas brasileiras de capital nacional em investimentos de inovação.* • *Baixa cultura de inovação das empresas brasileiras.* • *Baixo nível de cooperação entre universidades e centros de pesquisa com as empresas.* • *Baixo número de doutores e pesquisadores nas empresas.*	

18. Diante das fraquezas e ameaças apontadas, buscou-se identificar aquelas que estariam diretamente relacionadas à atuação governamental. Assim, chegou-se ao seguinte quadro de risco:

Tabela 3 – Riscos, efeitos associados e controles existentes relacionados às ações de Inovação.

Riscos	Efeitos	Controles
Ações pulverizadas, com lacunas e possíveis contradições que podem comprometer a eficiência global do conjunto das ações.	*Não atingimento das metas relativas à inovação, com resultado aquém dos meios empregados.*	*Não identificado.*
Instrumentos de financiamento inadequados e insuficientes para superar os obstáculos necessários para aumentar o nível de inovação das empresas brasileiras.	*Incapacidade de fomentar o aumento do investimento privado em P&D.*	*Há um esforço realizado pela FINEP e BNDES para aperfeiçoar esses instrumentos, mas ainda são incipientes.*

19. A leitura das fraquezas e ameaças descritas na SWOT revela que as ações e os instrumentos empreendidos podem não estar perfeitamente alinhados com a meta estabelecida na PDP, o que por si só constitui um dos principais riscos associados às políticas de fomento à inovação.

20. Um estudo realizado em 2009 mostra que de um total de 13.433 projetos aprovados no âmbito dos fundos setoriais, apenas 1.831 (14%) têm participação de empresas (De Negri, 2009). Esse resultado aponta para uma concentração de recursos nas universidades e explica em parte o resultado expressivo na publicação de artigos e o inexpressivo resultado na obtenção de patentes. O Brasil é responsável por 2,5% dos artigos publicados em periódicos científicos internacionais indexados no Institute for Scientific Information (ISI), considerado referência para dados comparativos. Por outro lado, é responsável por apenas 0,1% das patentes depositadas no United States Patent and Trademark Office (USPTO), também considerado referência para fins de comparação de produção de patentes internacionais.

21. Esses dados se coadunam com a opinião do Professor Gilson Geraldino, da Universidade Católica de Brasília. Em entrevista à equipe de auditoria, o professor afirmou que ‘pesquisa é uma coisa,

e desenvolvimento é outra. Não necessariamente quem é líder em pesquisa é também líder em inovação. A pesquisa fica centrada em universidades e centros de pesquisa'.

22. Isso se daria porque, conforme sustentam alguns autores, a despeito do consenso sobre a necessidade de inovação no setor produtivo, e apesar da Lei de Inovação permitir a alocação de recursos públicos na forma de subvenções diretas nas empresas, os gestores tendem a serem mais conservadores na alocação dos recursos, que acabam se concentrando nas universidades e centros de pesquisa. Para Viotti (2008):

'Seja pelas diferenças de natureza, seja pela longa tradição da prática institucionalizada, as agências públicas têm facilidade para lidar, apoiar e estimular instituições de ensino e pesquisa, mas muita dificuldade em fazer algo similar envolvendo diretamente empresas.'

23. O Problema fica agravado porque parece haver um distanciamento entre as universidades e centros de pesquisa e as empresas, fazendo com que a cadeia de inovação seja quebrada. Segundo o professor Gilson Geraldino, é mais simples fazer a interação entre universidades privadas e empresas, em função da estrutura jurídica, da cultura organizacional e dos limites fiscais, do que entre universidades públicas e empresas.

24. Na opinião do professor Segen Farid Estefen – Diretor de Inovação e Tecnologia da COPPE/UFRJ, o grande problema é 'atravessar o vale: existe o desenvolvimento tecnológico, mas como levar isso para o mercado?'. Para o professor Mario Salermo, falta financiamento que leve os produtos dos testes de bancada (dentro das universidades) para a produção de escala (nas empresas).

25. Segundo o Diretor de Inovação da FINEP, João De Negri, no Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT) existe um grande problema de viés academicista, e, assim, os recursos destinados à inovação nem sempre chegam às empresas. Como resultado, os desembolsos do FNDCT cresceram exponencialmente de 1998 a 2008, mas os indicadores da Pesquisa de Inovação Tecnológica (Pintec) de esforços tecnológicos se mantêm praticamente constantes. Ou seja, os recursos têm ido para a academia. Para o diretor da FINEP, essa falta de articulação entre universidade e empresa não se apresenta em outros países. Já no Brasil, por um lado, existe a posição cultural da academia contrária ao desenvolvimento de projetos para empresas (isso tem melhorado atualmente, mas ainda precisa avançar mais, principalmente em centros menores), por outro lado, há também uma visão ruim do empresariado, que desvaloriza o valor dos estudos feitos pela academia: em muitas situações, os empresários pensam que são eles que sabem como fazer e assim, não procuram se aproximar da academia.

26. Apesar disso, há grandes exemplos de desenvolvimento tecnológico brasileiro cuja base estaria nas parcerias empresas-universidades, como, por exemplo, Petrobrás, Embraer, Embrapa. Mas esses exemplos, embora relevantes, não traduzem uma interação sistemática, fruto de uma política que favoreça essa interação.

27. Ainda segundo De Negri, no caso brasileiro, uma instituição que vem buscando fazer esse casamento entre universidade e empresas é a FINEP. Só que a FINEP ainda está 'muito universidade e pouco empresa', embora possua alguns projetos de apoio a universidades associadas a empresas, como é o caso do Parque Tecnológico do Fundão. Isso se dá porque há predominância de pessoas da academia nos comitês que elaboram os editais dos fundos setoriais. Esses comitês são criados para direcionar a estratégia de investimento. Embora o Conselho do FNDCT estabeleça as diretrizes gerais, elas são genéricas, dispersas e múltiplas por natureza, de modo que a influência dos comitês na elaboração de edital acaba sendo decisiva.

28. Segundo o dirigente, 'o papel do MDIC nos comitês da FINEP poderia ser mais forte para direcionar investimentos para esses projetos cooperativos'. A integração universidade-empresa ainda é muito incipiente, e insuficiente para alavancar o fluxo de inovação no país.

29. Outro dado preocupante é o número de pesquisadores doutores nas empresas. Brito Cruz (novembro de 2007) aponta que o número de pesquisadores nas empresas ainda precisa aumentar consideravelmente. Para ele, a pouca inovação no setor privado do Brasil está ligada à carência de cientistas trabalhando em empreendimentos privados. No Brasil, diferentemente de vários diversos outros

países, como EUA, Inglaterra, Coréia e Itália, as atividades de P&D são majoritariamente realizadas no setor acadêmico e não no setor empresarial (LIMA, 2008).

30. Na Pintec 2008, 58% das empresas apontaram a falta de pessoal qualificado como um dos principais obstáculos à inovação. Brito Cruz (abril de 2008) destacou o seguinte dado estatístico: 'Por ano, o Brasil forma mais de quatro vezes o número de doutores na área de ciências da computação que a Índia, ainda que internacionalmente, a Índia é o único país emergente de reconhecida excelência nas ciências da computação'. Segundo o INEP (2006), são formados cerca de 30.000 mestres e 10.000 doutores por ano no Brasil. Há, portanto, fortes indícios de que a questão não é falta de mão de obra qualificada, mas onde está localizada essa mão de obra.

31. Em suma, tem-se o seguinte quadro: a grande maioria dos recursos públicos destinados à inovação parece acabar nas universidades e centros de pesquisa, a cooperação entre essas instituições públicas e as empresas é limitada e os pesquisadores estão primordialmente fora das empresas. Esse quadro parece explicar em parte os resultados do país em termos de inovação, e também a direção que as políticas públicas dever apontar se pretendem avançar nessa questão. Mas estes não são os únicos problemas apontados pelos especialistas e pelas pesquisas.

32. Outro fator relevante diz respeito à disponibilização dos instrumentos de financiamento para o setor produtivo. Primeiramente há a já referida apropriação de boa parte dos recursos direcionados para inovação pela academia. Mas não é só, há também uma pulverização de recursos. Segundo Moraes (2009), os recursos da FINEP aplicados em subvenções entre 2007 e 2009 foram pulverizados 'por um grande número de projetos de pequeno porte, com baixo impacto na competitividade global do país'. Isso se daria pela dificuldade institucional de se estabelecer prioridades. A falta de prioridades resultaria na pouca efetividade dos instrumentos disponíveis. Hoje a FINEP tem em torno de 120 projetos em carteira, para avaliação.

33. Além dos fatores apontados, há também indícios de falta financiamento para toda a cadeia inovativa. O BNDES, apesar da competência para a concessão de crédito ao setor produtivo, tem dificuldades para alocar recursos destinados à inovação, seja no sentido de fazer projeções da capacidade de pagamento, ou da ausência de garantias reais por parte das empresas interessadas em recursos para inovação. Segundo De Negri, o BNDES não financia projetos com alto nível de risco (os projetos já têm que ter algum nível de comprovação de aceitação de mercado). O BNDES financia linhas de produção. Não há uma continuidade dos objetos financiados pela FINEP e pelo BNDES.

34. O importante, segundo De Negri, é ter um maior casamento entre o desenvolvimento de produtos e o financiamento das linhas de produção, para garantir continuidade de processo. 'Atualmente, a integração, quando ocorre, não é formal, ocorre em alguns casos, mas não de forma institucionalizada. Vai muito da pressão das próprias empresas, em cada caso'. Essa posição é compartilhada também pelo professor Mário Salermo.

35. Essa situação se traduz num sentimento de falta de recursos públicos para financiamento de atividades inovadoras. Segundo os dados da Pintec 2008, 22% das empresas inovadoras utilizaram ao menos um instrumento de apoio governamental. Sendo que o principal instrumento utilizado foi o financiamento para compra de máquinas e equipamentos (14%) e o menos utilizado foi o de subvenção econômica (0,5%). Além disso, 52% das empresas industriais alegaram escassez de fontes de financiamento como um dos principais obstáculos à inovação.

36. Numa pesquisa realizada pela ABDI com 302 empresas inovadoras emergentes (porte médio) que não são exportadoras, mas investem em P&D, 99% do investimento é feito com recursos próprios. Quando indagadas pelas razões de não recorrerem a recursos públicos, alegaram desconhecimento e falta de credibilidade em relação a linhas de crédito públicas (receio dos empresários quanto às exigências do governo que poderiam surgir posteriormente à contratação).

37. Concluindo, o insucesso na realização da meta contida na PDP, aumentar o investimento privado em P&D, dada a sua importância estratégica, e dados os obstáculos e dificuldades apontados acima, sugerem um quadro de extrema complexidade e risco na implementação das políticas públicas voltadas ao fomento da inovação. Parece que os elementos levantados acima, ainda que incompletos e

incipientes, associados a materialidade e relevância envolvidos, são suficientes para mostrar a necessidade de aprofundar o conhecimento sobre a efetividade das políticas públicas intentadas.

38. Ressalta-se ainda o caráter transversal das políticas envolvidas, que demandam atuação não apenas do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio, mas também de algumas entidades a ele vinculadas, como a ABDI, o INPI e o Inmetro e o BNDES, bem como de outras Pastas, como o MCT, e outros órgãos de fomento, como a FINEP.

39. Em pesquisa ao sistema de Jurisprudência do Tribunal, não foram identificados trabalhos recentes compreendendo os riscos identificados neste capítulo inerentes às ações de fomento à inovação produtiva.

3. Fomento à Inovação em Biociências

Contextualização e relevância

40. O setor de biotecnologia, ao lado de outros setores tais como nanotecnologia, indústria de defesa, energia nuclear, tecnologia de informação e comunicação e complexo de saúde, é considerado como área estratégica da atual política industrial do país. Esse setor é considerado importante primeiramente pelo fato de o Brasil ser detentor da maior fatia de biodiversidade do planeta, abrigando 13% de todas as espécies existentes. E, segundo, pelo fato de representar setor fundamental para o desenvolvimento da inovação e, consequentemente, para o crescimento da economia.

41. Apesar de ser considerado estratégico para a política industrial, existem indícios de que o setor de biotecnologia não vem sendo priorizado para recebimento de financiamentos, para projetos de inovação, por parte das instituições públicas de fomento. Esses indícios são em parte corroborados pelo fato de os indicadores de inovação não estarem sendo impactados no volume e na velocidade considerados adequados por alguns especialistas (CAVALCANTE, L.R & DE NEGRI, F, 2011).

42. Deve-se destacar que o potencial de desenvolvimento da biotecnologia no país é bem grande. O setor possuía, em 2007, percentual considerável de empresas jovens e pequenas. Desse total, 25% foram fundadas depois de 2005 e 50% depois de 2002. Enfatiza-se também que muitas das empresas são incubadas (35%), conforme dados da Fundação Biominas (2007), mencionados por Saccaro Júnior (2011). Por sua vez, o tamanho da área de biotecnologia deve ser medido não só pelas empresas eminentemente biotecnológicas mais também por outros setores que demandam produtos desse, como são os casos de áreas industriais, principalmente a farmacêutica, agrícolas e de produção de energia.

43. Em termos de participação no mercado internacional, tem-se que a quantidade de empresas brasileiras atuantes nas áreas de biociências, no ano de 2007, situou-se em torno de (350), muito inferior a de outros países emergentes como são os casos de Índia, com 800, e China, com 500, que possuem menos biodiversidade em seus territórios, conforme informação extraída da ABDI (2010), que utilizou como fonte os dados coletados pela Global Bioeconomy Consulting LLC (2007).

44. Gerar ambiente regulatório apropriado para esse setor, contudo, não representa tarefa fácil. Por um lado, são requeridos recursos para financiamento de investimentos de risco para o desenvolvimento de tecnologias cujos resultados são incertos. Por outro lado, faz-se necessário regular a forma de acesso e remessa de material extraído do patrimônio genético de forma a incentivar à produção e a absorção de tecnologia por empresas nacionais, sem comprometer o meio ambiente.

45. Muito se comenta das grandes riquezas que a biodiversidade brasileira pode gerar, contudo, deve-se destacar que a biodiversidade, caso reste inexplorada, não gera nenhum tipo de riqueza. Sendo que, conforme mencionado por Saccaro Júnior (2011), a utilização econômica desses recursos de forma sustentável representaria estratégia adequada não só de geração mais também de preservação dessas riquezas.

Análise de risco

46. O objetivo principal dessa seção do levantamento é o de apontar os riscos incorridos pelo marco regulatório setorial para alcance dos principais objetivos das políticas públicas na área, que é a de fomentar a produção e a inovação de produtos biotecnológicos de forma sustentável. O setor de biotecnologia é alcançado por grande diversidade de políticas públicas que requerem monitoramentos e avaliações continuas com o objetivo de certificar se os objetivos estão sendo alcançados de forma harmônica.

47. Trata-se de um setor que possui grande potencial de desenvolvimento no Brasil. Dada sua grande biodiversidade e uma razoável dotação de capital humano e infraestruturas de pesquisa, o país possui alguns dos pressupostos considerados adequados para o desenvolvimento do setor. Outras forças, relacionadas ao ambiente interno do marco regulatório de fomento à biotecnologia, presentes na análise SWOT são: a) existência de legislação para fomento à inovação (Lei do Bem, Lei da Inovação, Política de Desenvolvimento da Biotecnologia (Decreto 6.401/2007)), considerada boa para padrões internacionais; b) setor de biotecnologia considerado formalmente estratégico pelos documentos que delineiam a política industrial brasileira; c) tradição cientifica em biotecnologia; d) correto financiamento da pesquisa básica; e) pujança do setor agrícola.

48. No ambiente externo, destaca-se o fato de os mercados internacionais para produtos biotecnológicos nas áreas de saúde, alimentos e energia movimentarem bilhões de dólares, tornando muito promissores os investimentos no setor. Esse fato deve incentivar que o governo continue tendo postura ativa, principalmente por meio do financiamento de capitais de risco. Também deve ser destacada que a relação dos institutos de pesquisa nacionais com instituições de pesquisa estrangeiras é considerada razoável por alguns especialistas (MARQUES & GONÇALVES NETO, 2007).

49. A geração de marco regulatório apropriado para o setor deve procurar conciliar distintos tipos de interesse que por vezes se apresentam como antagônicos. Assim, representa objetivo de qualquer política de biotecnologia a preservação do meio ambiente. Esse objetivo, contudo, pode levar à criação de regulamentações excessivamente estritas que causem desincentivos à produção. A tomada de decisões no setor de biotecnologia é severamente dificultada pela grande transversalidade do tema que abrange à competência de diversos organismos públicos (Ministério do Meio Ambiente, Ministério da Agricultura, Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio, Ministério da Ciência e Tecnologia, Instituto Nacional de Propriedade Intelectual, etc).

50. Exemplo da dificuldade na tomada de decisões, relacionado ao marco regulatório de biotecnologia, refere-se à regulamentação do acesso e da remessa de material genético proveniente da biodiversidade brasileira. Nesse marco regulatório foi previsto à constituição do Conselho de Gestão do Patrimônio Genético (CGEN) constituído por 18 órgãos públicos que representam setores que por vezes possuem políticas divergentes entre si. As dificuldades para operacionalização do marco regulatório será objeto de análise mais profunda na seção subsequente, que analisará em maior profundidade os riscos envolvidos para alcance dos objetivos do setor.

51. Uma consequência relevante do excesso de exigências para exploração dos recursos da biodiversidade pode ser a diminuta produção decorrente da falta de investimentos no setor. Segundo Saccaro Júnior (2011), o número de processos de bioprospecção aprovados pelo CGEN entre, 2002 e 2009 seria de apenas 25.

52. Outra questão que pode estar desincentivando a produção no setor, refere-se ao elevado número de processos que ainda não receberam número de autorização do CGEN para acesso e remessa a material genético devido ao fato de os pesquisadores haverem acessado ao material antes de solicitar autorização ao Conselho. O fato de não se seguir os trâmites legais apropriados aponta para outro problema que é o baixo conhecimento dos pesquisadores sobre o conteúdo das normas existentes para regulamentação do setor. Torna-se peculiar que grande parte dos solicitantes de autorização de acesso e remessa, com processos pendentes de resultado, são entidades públicas de pesquisa tais como Instituto Nacional de Pesquisa da Amazônia (INPA), Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), Universidade de São Paulo (USP), Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) e Petrobrás.

Tabela 4 – Análise SWOT – marco regulatório e ações de fomento à Biotecnologia.

	Ambiente Interno	Ambiente Externo	
	Forças	*Oportunidades*	
	• *Brasil detentor da maior biodiversidade do planeta;* • *Pujança do setor agrícola (MARQUES & GONÇALVES NETO, 2007);*	• *Mercados Internacionais para produtos biotecnológicos nas áreas de saúde, alimentos e energia movimentam bilhões de dólares,*	

	• *Brasil possui legislação para fomento à inovação (Lei do Bem, Lei da Inovação, etc) considerada boa para padrões internacionais (DE NEGRI & KUBOTA, 2008);* • *Setor de Biotecnologia considerado estratégico pela política industrial brasileira;* • *Existência de razoável dotação de projetos de biotecnologia em estágio de pesquisa e que podem ser aproveitados para etapa de produção;* • *Tradição cientifica em biotecnologia (MARQUES & GONÇALVES NETO, 2007);* • *Correto financiamento das pesquisas básicas e aplicadas (MARQUES & GONÇALVES NETO, 2007).*	*tornando muito promissores investimentos no setor;* • *A relação dos institutos de pesquisa nacionais com instituições de pesquisa estrangeiras é considerada razoável*	

	Ambiente Interno	Ambiente Externo	
	Fraquezas	*Ameaças*	
	<u>Regulação</u> • *Tomada de decisões dificultada dado transversalidade da política de fomento à Biotecnologia, o que, por vezes, produz posições antagônicas de diferentes organismos públicos;* • *Regulação para acesso e remessa de patrimônio genético é considerada muito restritiva por alguns pesquisadores do setor (Artigo Fapesp intitulada 'Emaranhado Burocrático', 2011);* • *Número grande de projetos de biotecnologia sobrestados no CGEN devido ao fato de pesquisadores haverem acessado material genético antes de solicitar autorização;* • *Impasse para obtenção de patentes devido a não obtenção de número de autorização por parte do CGEN;* *<u>Financiamento e produção</u>* • *Indícios fortes de baixos níveis de investimento e produção no setor (SACCARO JÚNIOR, 2011);* • *Indícios de que empreendimentos de Biotecnologia não vêm recebendo tratamento preferencial por parte de financiamentos públicos.* • *Financiamentos de empreendimentos nascentes, considerado deficiente por agentes do setor (MARQUES & GONÇALVES NETO, 2007);* • *Problemas de continuidade no fornecimento de financiamentos (MARQUES & GONÇALVES NETO, 2007);* • *Aversão de cientistas em tornarem-se também empreendedores (MARQUES &*	• *Como decorrência da legislação ser restritiva e o setor ser relativamente inexplorado no país, pode se estar incentivando à apropriação ilegal do patrimônio genético por meio de biopirataria e do patenteamento de inovações que poderiam estar sendo produzidas e apropriadas por empresas nacionais.*	

	GONÇALVES NETO, 2007); • *Colaboração entre empresas e instituições de pesquisa ainda precisa ser melhorada (MARQUES & GONÇALVES NETO, 2007).*		

53. Cabe ressaltar, que o impasse com os processos de acesso e remessa de material genético causa também insegurança jurídica devido à exigência do número de autorização do CGEN para aprovação dos pedidos de patente. As patentes, como conhecido pela literatura econômica, geram estímulos aos pesquisadores dado que as mesmas garantem monopólio sobre o uso e comercialização dos inventos, por período de 20 anos para o caso brasileiro. A não emissão dessas patentes desincentiva a produção no setor pelo fato de os pesquisadores e empreendedores associados não poderem usufruir da totalidade dos benefícios que o marco regulatório sobre propriedade intelectual deveria proporcionar.

54. Esses fatores de desestímulo à produção no setor de biotecnologia podem levar ao incentivo à apropriação ilegal do patrimônio genético por meio de biopirataria e do patenteamento de inovações no exterior. Esses inventos poderiam estar sendo apropriados internamente por empresas nacionais caso a pesquisa e a produção fossem adequadamente incentivadas no país. Assim, uma forma de combater essas práticas poderia ser pelo fomento ao desenvolvimento do setor de biotecnologia que, caso bem implantado, poderia não só aumentar a produção de produtos biotecnológicos como também contribuir para a preservação da biodiversidade.

55. O financiamento, principalmente a projetos nascentes, o incentivo à parceria entre institutos de pesquisa e empresas, além de uma maior cultura empreendedora por parte dos cientistas, são fatores que poderiam também contribuir para o crescimento da produção e da capacidade inovativa do setor.

56. Segundo pesquisa realizada com agentes atuantes no setor de biotecnologia, uma grande dificuldade por que passam cientistas, empresários e investidores desse setor da economia refere-se às indefinições do marco regulatório relacionado ao tema (MARQUES & GONÇAVES NETO, 2007).

57. As principais dificuldades presentes no marco regulatório seriam, segundo a mencionada pesquisa: a) a operacionalização da legislação de patente; b) os normativos relacionados ao acesso ao patrimônio genético da biodiversidade brasileira; c) legislação sobre biossegurança. Nessa seção discorreremos apenas sobre os dois primeiros tópicos, dado que foram encontradas, pela equipe de auditoria, evidências de obstáculos para a correta operacionalização desses marcos regulatórios.

58. Para iniciar a discussão sobre o marco regulatório de acesso e remessa de material genético no Brasil, é importante apresentar o histórico de sua criação. Entre as décadas de 1980 e 1990 foi reconhecida, por parte da Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), a soberania de cada país sobre os recursos genéticos provenientes da biodiversidade das respectivas nações. Essa orientação possui o objetivo de preservar para o país as riquezas de sua biodiversidade, impedindo que outros países se apropriem dessas, principalmente por meio de patenteamento de produtos no exterior.

59. Conforme mencionado por Saccaro Júnior (2011), o marco regulatório estabelecido pela CDB reconheceu o direito das comunidades indígenas e tradicionais sobre seu conhecimento tradicional. Caso esse conhecimento seja utilizado em atividades de bioprospecção, as mencionadas comunidades devem ser ressarcidas pelo seu uso na geração de produtos biotecnológicos.

60. Os principais riscos e efeitos associados ao tema marco regulatório de biotecnologia estão descritos na Tabela 5. Esses podem ser classificados, de forma agregada, em riscos regulatórios e riscos de fomento à produção que engloba aspectos financeiros, de associação entre empresas e entidades de pesquisa e de desenvolvimento de cultura empresarial por parte de cientistas.

Tabela 5 – Riscos, efeitos associados e controles existentes relacionados ao desenvolvimento do setor de biotecnologia.

Riscos	Consequências	Controles
Desestímulo a investimentos e à absorção de tecnologia em biotecnologia devido à insegurança jurídica para	*- Produção no setor muito inferior ao seu potencial;* *- Absorção de tecnologia realizada em velocidade abaixo do considerado desejável;*	*O Comitê Nacional de Biotecnologia, possui ações e monitora aspectos relacionados ao melhoramento de marcos*

Riscos	Consequências	Controles
acesso e remessa de material genético.	*- Perda de 'timing' para desenvolvimento de novas tecnologias em um contexto internacional em que demais países são bastante competitivos no setor.*	*regulatórios.*
A apropriação dos inventos de biotecnologia, por meio de patentes e de outros tipos de títulos de propriedade industrial, não estarem nos níveis adequados.	*- Desestímulo à produção e a inovação no setor de biotecnologia devido ao fato de os inventores não poderem usufruir integralmente dos benefícios de seu invento;* *- Geração de descrença sobre a eficácia do sistema de propriedade intelectual como mecanismo de proteção para às inovações do setor.*	*Similares aos controles presentes no item anterior.*
Projetos de biotecnologia não estarem alcançando suas potencialidades devido a problemas com financiamentos, estímulo à associação entre instituições de pesquisa e empresas e cultura empreendedora por parte de comunidade científica.	*- Produção e inovações gerados pelo setor muito inferior ao seu potencial.* *- Baixa disseminação de tecnologia entre institutos de pesquisa e empresas o que impede a transformação dos inventos em produtos comercializáveis.*	*Necessidade de melhorias no sistema de monitoramento da aplicação dos recursos para financiamento de investimentos para inovação. Deve ser certificado se os projetos escolhidos são os mais adequados e se os recursos estão efetivamente sendo aplicados em inovações.*

61. No marco regulatório desenvolvido pela CDB está previsto que a bioprospecção só pode ocorrer com o consentimento prévio do país detentor do patrimônio genético sobre o qual é realizado à pesquisa. Caso países estrangeiros queiram bioprospectar em outros países devem realizar contratos com empresas nacionais, sendo os projetos sujeitos a análise por órgão público competente.

62. Conforme mencionado por Saccaro Júnior (2011), já ocorreram algumas parcerias para bioprospecção pelo mundo, sendo a Costa Rica frequentemente citada como pioneira nesse tipo de contrato de cooperação internacional. Sendo que o Brasil situa-se em posição bem inferior a esse país em termos de quantidades de parceria existentes, o que significa que o país absorve pouca tecnologia transferida de outros centros mais desenvolvidos.

63. A regulamentação do marco regulatório da CDB no Brasil iniciou-se com a edição da Medida Provisória (MP) 2.052/2000 que atualmente vigora sob o nº 2.186/2001. A principal determinação dessa MP é que o acesso ao conhecimento tradicional associado e ao patrimônio genético existente no país, bem como sua remessa, somente sejam efetivados por meio de autorização da União, e institui como autoridade competente para esse fim o CGEN.

Entraves burocráticos à concessão de autorização para acesso e remessa de material genético

64. A MP 2.186/2001 além de sofrer do problema de legitimidade, uma vez que não foi resultado de amplo debate entre agentes do setor, sofre da crítica de parte considerável da comunidade acadêmica pela existência de critérios demasiadamente rígidos e burocráticos que inviabilizam ou retardam a pesquisa com material genético no país.

65. Exemplos dessa crítica podem ser observados em depoimentos sobre demora na avaliação de processos por parte do CGEN, conforme citações abaixo extraídas da Fundação de amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp) (2011):

‘Minha solicitação levou sete anos para ser atendida. Claro que é necessário haver uma legislação que combata a biopirataria, mas ela não pode ser um obstáculo para o trabalho dos cientistas. Depoimento de Roberto Berlinck – Professor do Instituto de Química de São Carlos da USP.

Dois anos é o ciclo de vida de um produto no mercado. Depoimento de Rodolfo Gutilla – Diretor de Assuntos Corporativos e Relações Governamentais da Natura, reclamando de que a empresa não pode esperar dois anos por uma autorização de pesquisa no CGEN.’

66. Outra história de morosidade, na atuação do CGEN, refere-se ao caso da empresa Extrata Moléculas Naturais que em 2004 obteve do CGEN licença para constituir uma coleção de extratos com finalidades comerciais. A licença obtida, conforme artigo da (FAPESP, 2011), não permite que a extratoteca possa ser utilizada pela Extracta para a pesquisa e desenvolvimento de produtos, conforme citação abaixo:

‘A regulação vigente exige que cada projeto seja registrado no CGEN e isso é um processo de pelo menos 11 meses, antes que se possa iniciar a bioprospecção do banco. Depoimento de Antônio Paes Carvalho – Presidente da Extracta e Professor da UFRJ.’

67. Caso emblemático da demora do CGEN, em regularizar processos relativos a acesso a material genético, refere-se a um projeto temático financiado pela Fapesp. O projeto, que contava com a participação de 40 cientistas, iniciou-se em 2005 e encerrou-se em 2009 devido ao fato da não obtenção de licença junto ao CGEN para estudo das plantas objeto da pesquisa. Segundo a coordenadora do projeto, Vanderlan Bolzani, o processo foi interrompido porque o CGEN julgou não dispor de procedimentos internos capazes de avaliar e conceder a autorização.

68. Outros obstáculos à pesquisa referem-se ao impedimento de transporte de folhas e plantas, que contêm material genético a ser objeto de pesquisa, para outras localidades. A professora Maria de Fátima das Graças Fernandes da Silva, do Laboratório de Produtos Naturais da Universidade Federal de São Carlos, citou as dificuldades encontradas em estudo sobre o combate de pragas em madeiras nobres realizados no norte do país:

‘Introduziu-se o mogno-africano, que é resistente a um inseto que ataca o mogno da região, mas ele agora vem sendo atacado por um fungo. Precisávamos trazer para São Paulo o material doente e o fungo, mas isso no aeroporto não passa.’

69. Também em termos de impedimento para transporte de folhas e ramos finos, temos que, em 2006, o Professor Massuo Kato, do Instituto de Pesquisa da USP, foi impedido no aeroporto de Belém/PA de embarcar para São Paulo com folhas e ramos finos de espécime de Piper e Peperomia, coletadas legalmente por uma botânica do Museu Emílio Goeldi. O pesquisador pensou que a licença para coleta também abrangia a licença para seu transporte, o que não era o caso e fez com que a pesquisa se retardasse ainda mais.

70. Todas essas questões fazem com que se pense na necessidade de equilíbrio entre preservação do meio ambiente e incentivo à ciência. Nesse sentido, deve-se ter em mente que, conforme palavras de professora do Instituto de Química de Araraquara da Universidade Estadual Paulista (Unesp), a biodiversidade em seu estado natural, sem pesquisa, não possui valor econômico:

‘A falta de conhecimento mais profundo sobre biologia, química e farmacologia de alguns ambientalistas e fiscais induz a análises simplistas sobre a biodiversidade, e a impressão que se tem é que as plantas dos biomas brasileiros são fontes milionárias – folhas representam dólares!.

(...)

Em seu estado fundamental, a biodiversidade não tem o valor que lhe é atribuído. A natureza é uma fonte inesgotável de formas de vida, levou muitos anos de evolução, regulação, adaptação, mas não dá nada de mão beijada a ninguém. Nós é que temos que entendê-la, estudá-la em todos os aspectos para que possamos descobrir seu funcionamento e o que ela pode oferecer, ou o que podemos copiar dessa riqueza.’

71. Outro empecilho de natureza burocrática apontada pelos agentes operantes no setor refere-se à necessidade de solicitação de anuência prévia do titular da área em que for retirado o material genético. As dificuldades apontadas por Saccaro Júnior (2011) relacionam-se com a dificuldade na identificação dos indivíduos responsáveis pela área e o exato mapeamento da mesma. Também é apontado como

obstáculo às negociações que precisam ser travadas com grupos com realidades e culturas muito distantes das dos pesquisadores.

72. Para finalizar essa subseção deve ser destacado que o CGEN delegou parcela de suas atribuições para o IBAMA e para o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPQ). As atribuições delegadas até o momento referem-se à análise de processos de pesquisa científica, em que ainda não se vislumbra aplicação comercial oriunda das pesquisas realizadas. O CGEN, como forma de aumentar a eficiência operativa do sistema, planeja aumentar essas delegações para outros órgãos públicos, como é o caso da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) em relação a processos que possam gerar produtos relacionados à saúde ou a produtos farmacêuticos.

Processos com pendência no CGEN e suas repercussões nos pedidos de patentes junto ao INPI

73. Desde 2007 o setor de bioprospecção passa por situação de incerteza jurídica. O problema decorre do fato de muitos pesquisadores terem acessado material proveniente do patrimônio genético da biodiversidade brasileira sem pedir autorização prévia ao CGEN, o que contraria o disposto na Medida Provisória 2.186/2001.

74. Essa situação fez com que 100 projetos, ou eminentemente de acesso ao patrimônio genético ou de acesso conjunto ao patrimônio genético e conhecimento tradicional associado, fossem sobrestados entre os anos de 2002 e 2011, conforme informações presentes nas Tabelas 6 e 7, e passassem a ter insegurança jurídica quanto à sua validade.

Tabela 6 – Quantitativo de projetos de acesso ao Patrimônio Genético que se encontrava sobrestado.

Período	Pesquisa científica	Bioprospecção	Desenvolvimento tecnológico	Bioprospecção + Desenvolvimento tecnológico	Total
2002					
2003					
2004		1		1	2
2005		4	4	4	12
2006		2	9	11	22
2007		4	8	4	16
2008				11	11
2009			5	5	10
2010			10	1	11
2011					
Total		11	36	37	84

Fonte: Planilha I da Nota Informativa nº 24/DBG/SBF/MMA.

Tabela 7 – Quantitativo de projetos de acesso ao Patrimônio Genético e Conhecimento Tradicional Associado que se encontrava sobrestado.

Período	Pesquisa científica	Bioprospecção	Desenvolvimento tecnológico	Bioprospecção + Desenvolvimento tecnológico	Total
2002					
2003					
2004					
2005	2	1			3
2006	3		1	1	5
2007	1	1		2	4
2008	1				1
2009				1	1
2010			1		2
2011					

Total	8	2	2	4	16

Fonte: Planilha III da Nota Informativa nº 24/DBG/SBF/MMA.

75. Em monitoramento, TC 010.936/2009-0, realizado sobre o Acórdão 1097/2008-P observou-se que o INPI editou as Resoluções de nº 207/2009 e 208/2009 que eliminaram a obrigatoriedade de declaração de acesso emitida pelo CGEN no ato do depósito do pedido de patente, visando dar mais tempo para que os processos sejam solucionados no âmbito do CGEN e que consequentemente possam ser sanados também no âmbito do INPI.

76. Por meio do Ofício de Requisição nº 10-145/2011, foi solicitado ao INPI às seguintes informações: a) fornecimento da relação de pedidos de patentes de processos não finalizados no INPI que não obtiveram o número de autorização do CGEN, informando para cada processo: i) data de entrada do processo no INPI; e ii) data limite para apresentação do nº de autorização do CGEN; b) fornecimento da relação de pedidos de patentes que foram negados ou que o interessado desistiu do pleito pelo fato de não possuir o número de autorização do CGEN. A intenção do pedido foi a de caracterizar quais os projetos estariam com datas limites para apresentação de número do CGEN próximas de serem atingidas.

77. Por sua vez, o INPI alegou que as informações solicitadas somente poderiam ser dadas caso fosse concedido maior tempo para sua resposta. Cabe esclarecer que na avaliação da equipe de levantamento as informações solicitadas não deveriam demandar demasiado tempo, pois se referem apenas a datas que deveriam fazer parte dos sistemas informatizados do instituto. De todo o modo a informação solicitada não é essencial para caracterizar que os prazos estão vencendo e que tanto o CGEN como o INPI devem ser o mais céleres possível no sentido de que os processos de pedidos de patente não sejam negados pela falta de número de autorização para acesso e remessa de material genético da biodiversidade brasileira.

78. Como estratégia, para resolver a situação dos projetos paralisados no CGEN, pelas razões apontadas, tem-se que o CGEN editou a Resolução de nº 35, de 27/04/2011, que definiu diretrizes e critérios para regularização de processos que: a) acessaram componente do patrimônio genético e/ou conhecimento tradicional associado, para fins de pesquisa científica, bioprospecção ou desenvolvimento tecnológico, sem autorização legal; b) acessaram componente do patrimônio genético e/ou conhecimento tradicional associado e explora economicamente produto ou processo resultante desse acesso, sem autorização legal; c) diversamente daquele que realizou o acesso, explora economicamente produto ou processo oriundo de acesso a componente do patrimônio genético e/ou conhecimento tradicional associado, sem anuência do Poder Público ao Contrato de Utilização do Patrimônio Genético e de Repartição de Benefícios (CURB).

79. Para finalizar essa seção, deve ser destacado que os impactos negativos da operacionalização do marco regulatório sobre bioprospecção se refletem sobre alguns indicadores de produção do setor. Assim, tem-se que foram concedidos apenas 60 autorizações para acesso a material genético entre os anos de 2002 e 2011, uma média de 6 por ano no período, conforme Tabelas 8 e 9 a seguir.

Tabela 8 – Quantitativo de autorizações concedidas de acesso ao Patrimônio Genético.

Período	Pesquisa científica	Bioprospecção	Desenvolvimento tecnológico	Bioprospecção + Desenvolvimento tecnológico	Autorização especial coleção **ex situ**	Projetos incluídos em portfólios de autorizações especiais	Total
2002							
2003							
2004							
2005				2			2
2006		3		2	2		7
2007	1	5	4	3	1		14
2008		5		1		2	8
2009		1	4	1		8	14
2010			2	2		4	8

2011							
Total	1	14	10	11	3	14	53

Fonte: Planilha IV da Nota Informativa nº 24/DBG/SBF/MMA.

Tabela 9 – Quantitativo de autorizações concedidas de acesso ao Patrimônio Genético e Conhecimento Tradicional Associado.

Período	Pesquisa científica	Bioprospecção	Desenvolvimento tecnológico	Bioprospecção + Desenvolvimento tecnológico	Total
2002					
2003					
2004					
2005	1				1
2006	3				3
2007		1			1
2008		1			1
2009	2				2
2010					
2011					
Total	6	2			8

Fonte: Planilha VI da Nota Informativa nº 24/DBG/SBF/MMA.

80. Outro indicador, que demonstra o pouco aquecimento do setor na última década, refere-se ao número de contratos de transferência de tecnologia existente no período. Esses contratos montaram a apenas três, conforme planilha de número IX presente na Nota Informativa de nº 24/DBG/SBF/MMA. Essa quase inexistência de transferência de tecnologia é preocupante para a capacidade inovativa do setor que vem sustentando-se apenas com o conhecimento produzido no país, em um contexto em que o setor de biotecnologia é altamente desenvolvido internacionalmente.

Financiamento de projetos de Biotecnologia

81. Além de aspectos relacionados ao marco legal, existem outras questões referentes a políticas públicas que devem ser levadas em consideração para que o setor opere de forma eficiente. A primeira delas refere-se ao financiamento de projetos no setor que requer instrumentos financeiros próprios, dado o alto risco envolvido neles.

82. Os projetos de biotecnologia, conforme MARQUES & GONÇAVES NETO (2007), usualmente nascem nas universidades e centros de pesquisa, sendo que na maioria dos casos os pesquisadores necessitam de recursos para compra de equipamentos, materiais e pagamento de corpo técnico. Esses custos são relativamente altos em comparação com outros setores com altos níveis de emprego de tecnologia, como é o caso do setor de tecnologia da informação.

83. Os instrumentos tradicionais de financiamento devem ser aperfeiçoados para serem eficazes no mercado de biotecnologia. Isso se dá pelo fato desses projetos necessitarem de altos investimentos em pesquisa e desenvolvimento, que podem ou não levar ao desenvolvimento de produtos com boa aceitação comercial, e pelo fato de os cientistas envolvidos nesses projetos não possuírem ativos reais para serem colocados em garantia pelos empréstimos concedidos.

84. Como mencionado por MARQUES & GONÇAVES NETO (2007) os capitais de risco, usualmente financiados por uma modalidade de capital conhecida como ‘venture capital’, além de não requererem garantias reais, implicam que os retornos dos investidores dependem da lucratividade dos projetos. Esse tipo de retorno difere dos financiamentos tradicionais que remuneram o investidor pelos juros e principal do capital emprestado independentemente do projeto ser rentável ou não. O ‘venture capital’ também é caracterizado por ser um financiamento de longo-prazo e pela disponibilização de suporte administrativo e de gestão para o projeto.

85. Os principais fornecedores de ‘venture capital’ no Brasil são o BNDES e a FINEP. O suporte para pequenas e médias empresas é recente segundo MARQUES & GONÇAVES NETO (2007),

iniciando-se em 1998. O principal programa de ‘venture capital’ brasileiro, chamado INOVAR, é atualmente gerido pela FINEP que, em 2007, já havia concedido financiamentos para aproximadamente 100 projetos.

86. O mercado de ‘venture capital’ foi avaliado por agentes operantes do setor de biotecnologia (ver MARQUES & GONÇAVES NETO (2007)) como Nota 2 (dois) em uma escala de Likert que pontua os diferentes níveis da seguinte forma: 0 – inexistente; 1 – ruim; 2 – fraco; 3 – médio; 4 – bom e 5 – excelente. Uma justificativa para nota fraca para esse item foi a legislação incidente sobre o setor de biotecnologia que não especifica de forma precisa às ‘regras do jogo’ em um contexto que o investidor já necessita assumir mais riscos que o usual. Outra queixa dos agentes pesquisados foi que os financiamentos haviam se concentrado no eixo Rio-São Paulo.

Relação entre institutos de pesquisa e empresas

87. Conforme ressaltado por MARQUES & GONÇAVES NETO (2007), a inovação industrial em Biotecnologia depende da integração entre pesquisas básica/aplicada e desenvolvimento do produto. O setor de biotecnologia é extremamente dependente das pesquisas realizadas nas universidades e nos centros de pesquisa. Contudo, o sentimento dos agentes operantes no setor é de que a comunicação entre empresas e centros de pesquisa é ainda fraca no geral, apesar de haver boas exceções, como são os casos da Embrapa com os produtos rurais e da Fiocruz com as companhias farmacêuticas.

88. Uma explicação para essa baixa comunicação entre empresa e instituições de pesquisa refere-se ao número reduzido de empresas biotecnológicas operantes no país. Dessa forma o fomento às empresas do setor e ao nascimento de novas empresas pode representar fator importante para o desenvolvimento da biotecnologia no país.

89. Em pesquisa ao sistema de Jurisprudência do Tribunal, não foram identificados trabalhos recentes compreendendo os riscos identificados neste capítulo inerentes às ações de fomento à inovação em biociências.

4. Gestão do Processo de Exame de Marcas e de Patentes

4.1 Contextualização e relevância

90. Os direitos de propriedade intelectual existem para garantir que os inventores obtenham rentabilidade justa por seus inventos. Eles concedem, por determinado período, direito de monopólio sobre o uso, a comercialização e o licenciamento de outros interessados em utilizar os inventos. Esses direitos são necessários pela natureza da atividade de inovação, que requer longos períodos de maturação para que os projetos alcancem seus resultados. Os direitos de propriedade ajudam a combater às práticas de imitação e engenharia reversa, que se utilizam dos benefícios das inovações sem incorrer em seus custos.

91. No Brasil, o órgão responsável pela outorga de direitos de propriedade é o Instituto Nacional de Propriedade Intelectual (INPI), fundado em 11/12/1970. O INPI é uma autarquia federal vinculada ao MDIC, fazendo parte do chamado Sistema MDIC. Esse instituto é responsável pela outorga dos seguintes direitos de propriedade: a) concessão de patentes; b) registro de marcas; c) averbação de contratos de transferência de tecnologia e de franquia empresarial; d) registros de programa de computador; e) registros de desenho industrial; f) indicações geográficas; g) registros de topografia de circuitos integrados.

92. Cabe destacar que esse Instituto possui uma atuação muito mais abrange que aquela meramente cartorial. São também atribuições suas, a disseminação da cultura da propriedade intelectual entre pesquisadores, empresários e outros agentes atuantes em setores de inovação. Outra corrente de atribuições refere-se à preocupação com a melhoria do marco regulatório nacional e internacional sobre propriedade intelectual.

93. Em 2007, os técnicos do INPI juntamente com os técnicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão elaboraram modelo de marco lógico do programa ‘Desenvolvimento do Sistema de Propriedade Intelectual’ (Apêndice B). Nesse documento foram destacados os principais problemas enfrentados para alcance de seus objetivos, bem como a relação entre esses problemas e a vulnerabilidade do sistema de propriedade intelectual. Também foram delineados o objetivo geral do programa e seus objetivos estratégicos.

94. Os principais problemas que o INPI deveria atacar, segundo o marco lógico elaborado, foram os seguintes: a) baixa integração normativa e operacional no âmbito regional e internacional; b) demandas não atendidas em tempo hábil; c) vulnerabilidade dos direitos de propriedade intelectual; d) reduzido exercício do direito de formalização e proteção de propriedade intelectual. Cabe ressaltar, que esses problemas, segundo técnicos do INPI entrevistados durante este levantamento, continuam atuais.

95. Em decorrência dos problemas mencionados, surgem riscos importantes para o correto funcionamento do sistema de inovação do país. Primeiramente, caso o sistema de propriedade intelectual não esteja funcionando adequadamente, pode ocorrer desestímulo ao desenvolvimento tecnológico, uma vez que os inventores não são capazes de usufruir de remuneração justa pelo seu invento. Por sua vez, esse desestimulo ocasiona perda de competitividade para a economia nacional, com a geração de menos invenções, e incentivos à pirataria. Todo esse contexto faz com que a economia tenha menos possibilidades de crescimento, o que gera como consequência menor poder de arrecadação.

96. Apesar de todos os problemas, mencionados acima, serem importantes para o desenvolvimento de um sistema de propriedade intelectual sólido, centraremos a análise na questão das demandas não atendidas em tempo hábil. Essa escolha deve-se ao fato de esse tópico relacionar-se a outros problemas como é o caso do reduzido exercício do direito de formalização e proteção de propriedade intelectual no país. Um dos fatores causadores desse último problema pode ser a falta de credibilidade do sistema, ocasionado pela demora nos processos de concessão de direitos de propriedade intelectual em serem concluídos.

97. Outra razão para escolha desse tópico deve-se ao fato de ele contribuir para a mitigação de todos os riscos mencionados acima. A garantia de maior eficiência e qualidade na resolução de processos de propriedade intelectual provocaria estímulo ao desenvolvimento tecnológico, dada a maior estabilidade e celeridade conferida ao retorno dos projetos criadores de inovações. O que ocasionaria maior competitividade nos mercados inovadores, gerando desestímulo à pirataria e consequente aumento na arrecadação de impostos.

98. Em seu planejamento estratégico para o período 2007 a 2011, o INPI estabeleceu oito diretrizes estratégicas sendo que a primeira possui a seguinte redação: ‘Garantia da eficiência e da qualidade no exame e registro de direitos’. Essas diretrizes são detalhadas no seguinte quadro:

Tabela 10 – Objetivos estratégicos do INPI relacionados à Diretriz I – Garantia da eficiência e da qualidade no exame e registro de direitos.

Objetivos estratégicos	Detalhamento
1- Examinar marcas com alta qualidade em prazo inferior a um ano a partir do depósito do pedido de marca	• *Otimizar os processos de exame de marcas do INPI.*
2- Examinar patentes com alta qualidade em prazo inferior a quatro anos a partir do depósito do pedido de patente	• *Estruturar os serviços de exame de patentes do INPI de modo a garantir sua qualidade e presteza.*
3- Uniformizar a interpretação da Lei da Propriedade Industrial	• Aperfeiçoar a estrutura de revisão das decisões do INPI.

99. Desta forma, observa-se que o INPI concede importância estratégica para os processos de concessão de patentes e registros de marcas. Na Seção 4.2.2 é desenvolvida análise sobre a factibilidade da redução dos backlogs de marcas e patentes. Por backlog entende-se o histórico de acumulação de trabalho num determinado período de tempo. O objetivo deste trabalho é o de apresentar a magnitude do problema e discutir a factibilidade de redução do estoque de processos no curto prazo.

4.2 Análise de risco

100. Desde a década de 1990, o INPI vem lidando com o problema do aumento de estoques de processos de concessão de patentes e registros de marcas. Com a volta do crescimento econômico, na primeira década do século atual, vem aumentando a demanda por processos de propriedade intelectual. Nesse contexto, o INPI teve que dar início a um processo de reestruturação interna com o objetivo de aumentar sua capacidade de análise de processos.

Tabela 11 – Análise SWOT – Gestão dos Backlogs de Patentes e de Marcas.

	Ambiente Interno	Ambiente Externo	
+	*Forças*	*Oportunidades*	+
	• *Valorização adequada da questão dos Backlogs em seu Planejamento Estratégico (problema já vem sendo objeto de políticas do INPI a mais de uma década);* • *O combate aos Backlogs de patentes e marcas é considerado como objetivo estratégico do Plano Estratégico do INPI. Existem metas para que problema esteja equacionado até 2014;* • *Existem projetos no âmbito do INPI para combater o problema, por meio da contratação de novos funcionários e por meio de medidas que incrementem a produtividade dos trabalhadores (principalmente em termos de investimento em sistemas de informática).*	• *Reformulação que está sendo implantada no Sistema MDIC pode levar ao reconhecimento do Sistema de Proteção Industrial como estratégico, com possível priorização de recursos para a área.*	
	Ambiente Interno	Ambiente Externo	
-	*Fraquezas*	*Ameaças*	-
	• *Potencial perda de corpo técnico, com experiência, por motivo de transferência para outros órgãos ou empresas ou aposentadoria;* • *Em termos legais, o processo de exame de patentes possui alguns prazos que potencialmente retardam a concessão dos pedidos, como é o caso dos 36 meses concedidos aos depositantes de patente para que os mesmos solicitem o exame final. Nesse período o INPI não realiza nenhum exame analítico sobre o pedido, contrariando prática adotada, por exemplo, pelo* ***European Patent Office****;* • *Carências diferenciadas de examinadores em distintas áreas de conhecimento.*	• *Incapacidade de absorção de mão de obra, na quantidade considerada adequada, devido ao alto grau de especialização requerido (potenciais servidores devem possuir ao menos mestrado em área afim) e da não competitividade dos salários ofertados;* • *Caso o Brasil aumente sua produção de bens ou processos inovadores poderá haver aceleração na demanda pela concessão de novas patentes e pelo registro de marcas. Nesse cenário, seria necessário incrementar mais do que proporcionalmente o número de examinadores, caso o desejo de redução dos Backlogs seja logrado;* • *Defasagem intrínseca existente nas medidas tomadas para incremento da força de trabalho dado que são necessários, em média três anos, para que novos examinadores logrem níveis adequados de produtividade.*	

101. O Programa de Reestruturação do INPI teve início em 2004, logo após a implantação da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE). Um dos principais propósitos do Programa foi o de buscar maior eficiência na solução dos backlogs de marcas e de patentes. Ações foram tomadas na área de recursos humanos com a contratação de 330 novos servidores em 2006 e o estabelecimento de um novo plano de carreiras. Também foram tomadas ações no sentido de automatização dos processos do INPI, tendo como exemplo: a implantação do módulo e-Marcas, integrante do sistema e-INPI.

102. Apesar de as medidas que vêm sendo tomadas desde 2004 e da consciência sobre o problema pelo seu corpo diretivo, o INPI vem tendo muitas dificuldades para diminuir os backlogs de marcas e de patentes. A explicação para esta situação está presente na Análise SWOT apresentada na Tabela 11. Ela baseia-se principalmente nas dificuldades existentes para formação e manutenção de quadro profissional de altíssimo nível técnico, que em muitos casos são cobiçados por outras empresas ou órgãos públicos ou privados.

Tabela 12 – Riscos, efeitos associados e controles existentes relacionados à gestão dos backlogs de Marcas e de Patentes.

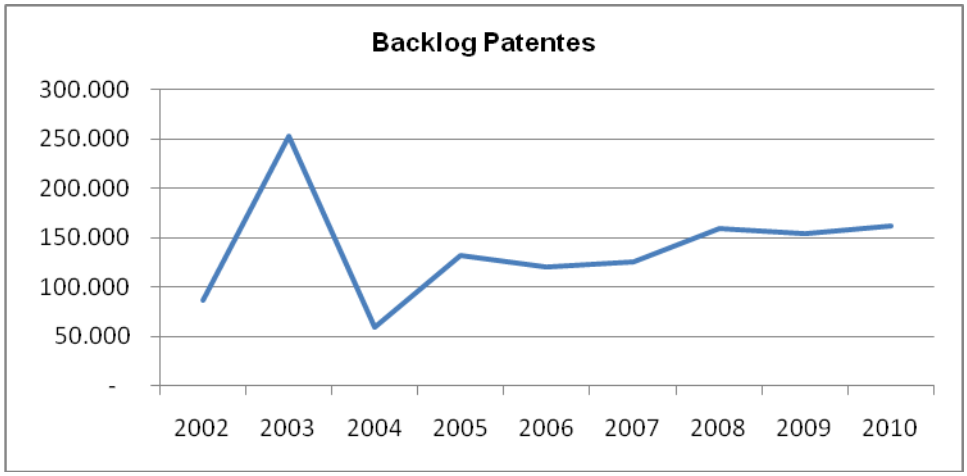
Riscos	Consequências	Controles
Não alcance, no curto-prazo, da meta de análise de processos de registro de marcas em prazo de até 0,8 anos, conforme previsto no Plano Plurianual de 2008 a 2011.	*- Perdas econômicas para proponentes de pedidos de registros de marcas;* *- Descrédito do sistema de registro de marcas.*	*- acompanhamento semanal por parte da Dirma da evolução dos dados relacionados ao backlog;* *- controle da produtividade dos examinadores.*
Não alcance, no curto-prazo, da meta de análise de processos de concessão de patentes em prazo de até 3,5 anos, conforme previsto no Plano Plurianual de 2008 a 2011.	*- Perdas econômicas para proponentes de pedidos de concessão de patentes;* *- Descrédito do sistema de concessão de patentes.*	*- O art. 2º da Resolução nº 262/11 do INPI estabelece o monitoramento dos projetos estratégicos prioritários do Instituto. Destaca-se que o primeiro deles é o projeto de solução do backlog de patentes;* *- Os procedimentos adotados e relatórios de monitoramento deverão ser objeto de ampla divulgação, inclusive através da Página do INPI na Internet.*

103. Na próxima seção será apresentada a magnitude dos backlogs de marcas e patentes e vamos discutir cenários possíveis e necessários para mitigação desse problema.

Caracterização dos backlogs de marcas e de patentes

104. O Backlog de patentes vem crescendo desde 2004. Depois de atingir o valor mínimo na série nesse ano, o backlog vem seguindo tendência crescente. No ano de 2010, o backlog atingiu a marca de 161.609 processos. Cabe destacar que destes 161 mil processos, aproximadamente 86,5 mil são processos que deram entrada no INPI entre os anos de 2000 e 2010, sendo que os restantes 75 mil processos são de antiguidade superior a 11 anos.

Gráfico 2 – Evolução histórica do backlog de Patentes, de 2002 a 2010.

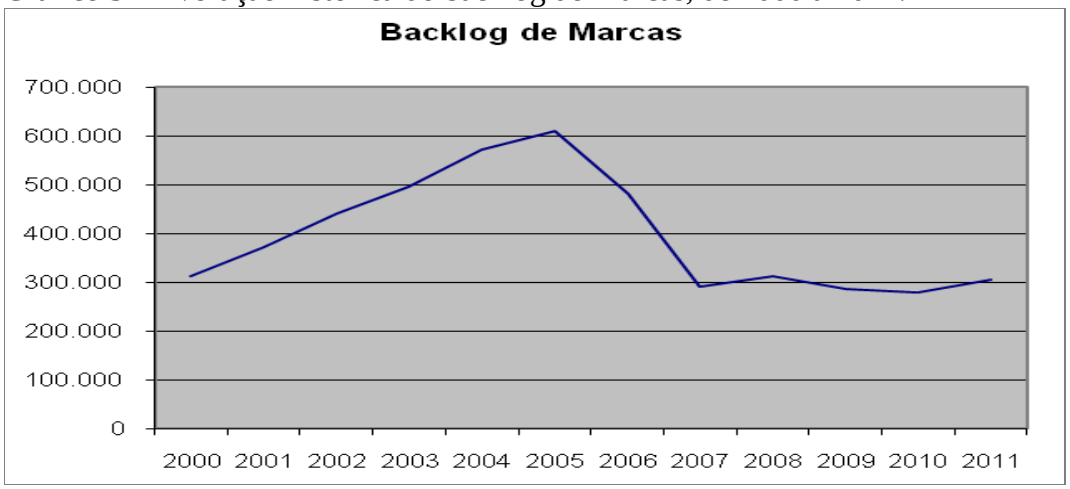


Obs.: A série de Backlog foi construída pela multiplicação das decisões sobre patentes realizadas pelo INPI (Dados enviados pelo INPI em resposta ao Ofício de Requisição nº 5-45/2011) multiplicados pelo indicador prazo de concessão de patentes (extraído das publicações do Plano Plurianual).

105. Esse crescimento do tamanho do backlog parece contraditório com os esforços realizados pelo INPI para aumentar o seu quadro funcional e com as melhorias nos processos de trabalhos, principalmente pela sua maior informatização, ocorridos após o ano de 2004.

106. Por sua vez, o backlog de marcas, depois de alcançar um pico de aproximadamente 600 mil processos entre 2005 e 2006, sofreu drástica redução, caindo para metade, ficando em torno de 300 mil processos em 2007. A série desde então vem tendo um comportamento estável com o backlog, mantendo-se na faixa de 300 mil processos.

Gráfico 3 – Evolução histórica do backlog de Marcas, de 2000 a 2011.



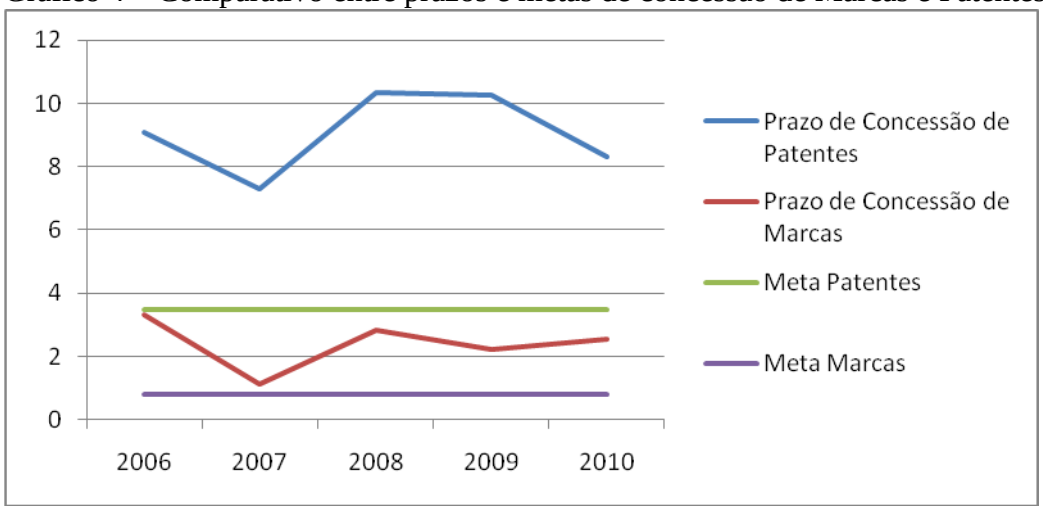
Obs.: A série de Backlog foi construída pela multiplicação das decisões sobre patentes realizadas pelo INPI (Dados enviados pelo INPI em resposta ao Ofício de Requisição nº 5-45/2011) multiplicados pelo indicador prazo de concessão de patentes (extraído das publicações do Plano Plurianual).

107. Para melhor compreensão desses resultados, deve ser enfatizado que o conceito de backlog isoladamente pouco diz a respeito da capacidade do INPI de analisar os processos de marcas e patentes. Por essa razão foi desenvolvido outra natureza de indicador, conhecida como 'prazo de concessão de patentes/marcas', que apresenta quanto tempo é necessário para resolução dos processos pendentes, dada a capacidade atual do instituto de encerrar processos por meio de decisões finalísticas, ou seja, decisões que não podem ser revertidas.

108. Conforme mencionado pelo INPI na 'Resposta Ofício nº 5-145-2011', o prazo para resolução dos backlogs nunca pode ser zero, dado que existem prazos legais que precisam ser cumpridos antes da finalização dos processos. Assim, esse prazo mínimo para o caso das marcas situa-se em torno de quatro meses, enquanto para o caso de patentes situa-se em quatro anos. Esses prazos representam metas, consubstanciadas no Plano Plurianual (PPA), a serem alcançados pelos indicadores 'prazo de concessão de patentes' e 'prazo de concessão de marcas'.

109. A situação é apresentada no Gráfico 4. Observa-se que a média desses prazos situa-se em torno de nove anos para o caso de patentes e 2,5 anos para o caso das marcas. Esses valores estão bem acima das metas do PPA, que são de 3,5 anos e 0,8 anos respectivamente. O INPI está pleiteando que a meta de 3,5 anos mude para quatro anos, devido ao fato de que é esse o prazo factível conforme a Lei de Propriedade Industrial.

Gráfico 4 – Comparativo entre prazos e metas de concessão de Marcas e Patentes, de 2006 a 2010.



Fonte: INPI; PPA.

Factibilidade da diminuição dos backlogs de Marcas e Patentes no curto-prazo

110. Nessa seção será abordada a factibilidade da resolução do problema dos backlogs de marcas e patentes no curto prazo, até o ano de 2015. Serão discutidos possíveis cenários sobre a evolução das séries e processos entrantes no INPI e da respectiva capacidade de resolução de processos por parte das Diretorias de marcas e Patentes do INPI.

Marcas

111. O principal fator para redução do prazo de exame do backlog de marcas, segundo técnicos da Diretoria de Marcas (Dirma), é a contratação de novos funcionários. Desde 2006, o número de examinadores reduziu-se em aproximadamente 50%, contando em 2011, a Dirma, com 60 examinadores. Para recompor sua força de trabalho, de forma a poder reduzir o tempo de exame de processos para 0,5 anos, seria necessária a contratação de mais 60 funcionários, para que a diretoria contasse com 120 funcionários em 2012.

112. A simulação apresentada, formulada por técnicos da Dirma, levou em consideração a perda de funcionários por motivos de aposentadoria ou saída voluntária, que montaram a uma perda 10% da mão-de-obra (ou doze funcionários) até o ano de 2014, situando-se o quadro com 108 funcionários. Outra consideração efetuada foi a respeito da produtividade dos examinadores, que decresceu da média de 16 processos/dia por examinador para nove processos em 2013 e 2014. Essa redução deveu-se ao tempo necessário para que os novos pesquisadores alcancem os níveis de produtividade dos funcionários mais antigos.

Tabela 13 – Simulação de cenário necessário para que o prazo para exame do Backlog de Marcas seja de 0,5 anos.

CENÁRIO IDEAL - MAIS 60 EXAMINADORES

ANO	BACKLOG INÍCIO	DEPÓSITOS	BACKLOG FINAL (a)	DESPACHOS	DESPACHOS ÚTEIS (b)	EXAMINADORES	MÉDIA	DIAS ÚTEIS	Tempo Exame em anos (a/b)
2010			279.028						
2011	279.028	135.000	245.068	211.200	168.960	60	16	220	1,45
2012	245.068	140.000	129.516	319.440	255.552	120	12	220	0,51
2013	129.516	145.000	91.034	228.228	182.582	114	9	220	0,50
2014	91.934	145.000	79.167	197.208	157.766	108	9	220	0,50
							8		

Término do backlog = prazo de exame de 6 meses

Fonte: simulação realizada pela Diretoria de Marcas do INPI e encontra-se na Resposta Ofício nº 5-145-2011.

113. Outro fator importante, que pode influenciar a velocidade de análise dos processos de registro de marcas, é o aprimoramento dos sistemas informatizados. Está prevista a instalação do sistema IPAS (Industrial Property Automation System), desenvolvido pela Organização Mundial da Propriedade Intelectual (OMPI), no ano de 2011. O IPAS, conforme informações presentes na página web do INPI, substituirá o antigo SINPI. Esse novo sistema, segundo o Instituto, conta com várias vantagens, tais como: i) busca fonética; ii) controle inteligente de prazo; iii) uso de textos pré-definidos.

Patentes

114. Para compreender as ações necessárias para reduzir o backlog de patentes, faz-se necessário entender a fórmula de cálculo desse indicador. Assim, o backlog é calculado, segundo informações prestadas pelo INPI na Resposta Ofício nº 5-145-2011, pelo cômputo acumulado dos depósitos efetuados em cada ano menos as decisões acumuladas efetuadas naquele mesmo período mais as anulações efetuadas por terem sido indevidas. Em termos matemáticos tem-se:

Backlog = $\sum_{n=1}^{T}$(depósito de patentes$_n$ – decisões finais sobre patentes$_n$ – anulações efetuadas por terem sido indevidas$_n$)

115. Para que o backlog comece a decrescer é necessário que as decisões líquidas sobre patentes (decisões finais sobre patentes – anulações efetuadas por terem sido indevidas) superem os depósitos de patentes. Desde o ano de 2005, contudo, o número de depósitos vem superando o número de decisões. As duas formas de aumentar o volume de decisões líquidas é por meio da contratação de novos funcionários ou pelo aumento de produtividade dos examinadores de patentes. Por sua vez, o volume de depósitos depende, entre outros fatores, do nível de atividade da economia, já que os depósitos de patentes são pró-cíclicos, e do grau de credibilidade do sistema de garantia dos direitos de propriedade industrial.

Tabela 14 – Evolução temporal de depósitos e decisões sobre patente, de 2000 a 2010.

Ação	*2000*	*2001*	*2002*	*2003*	*2004*	*2005*	*2006*	*2007*	*2008*	*2009*	*2010*
Depósitos	*20.605*	*20.679*	*19.541*	*21.278*	*22.860*	*24.043*	*24.160*	*23.221*	*26.232*	*25.553*	*28.052*
Decisões	*22.288*	*11.664*	*10.684*	*25.274*	*8.554*	*16.104*	*13.227*	*17.303*	*15.393*	*15.077*	*19.471*

Fonte: INPI.

116. Conforme informação presente na Resposta Ofício 5-145-2011, o projeto principal para redução do backlog de patentes, aprovado pela Resolução INPI 62/2011, denomina-se 'Projeto Solução do Backlog de Patentes'. Esse projeto principal é composto por subprojetos que buscam atacar diferentes dimensões do problema: a) subprojeto elaboração de manual de exame para uso interno no INPI; b) implantação do programa interno de formação de examinadores; c) implantação do acordo com outros institutos de propriedade intelectual intitulado **Patent Prosecution Highway**; d) mudança do código de numeração dos pedidos de patentes; e) reestruturação da base de dados do banco de patentes do INPI; f) programa de qualidade da Diretoria de Patentes (Dirpa); g) capacitação da DIRPA- Patentes Verdes.

117. Cabe destacar que no 'Projeto Solução do Backlog Patentes' está previsto que o prazo de resolução de patentes passe para no máximo quatro anos até o ano de 2015. A seguir será apresentado um cenário em que seria possível lograr essa meta. As premissas básicas para que esse cenário se concretize são: i) que o depósito de novas patentes se mantenha estável entre 2011 e 2015; ii) que o número de examinadores aumente em 185, entre os anos de 2011 e 2012; iii) que a produtividade média de análise de processos por parte dos examinadores aumente de 70 para 80 processos por examinador/ano. O objetivo da exposição é o de mostrar a pouca factibilidade desse cenário ocorrer no curto-prazo (até 2015).

Tabela 15 – Simulação de cenário necessário para que o prazo para exame do Backlog de Patentes seja inferior a quatro anos.

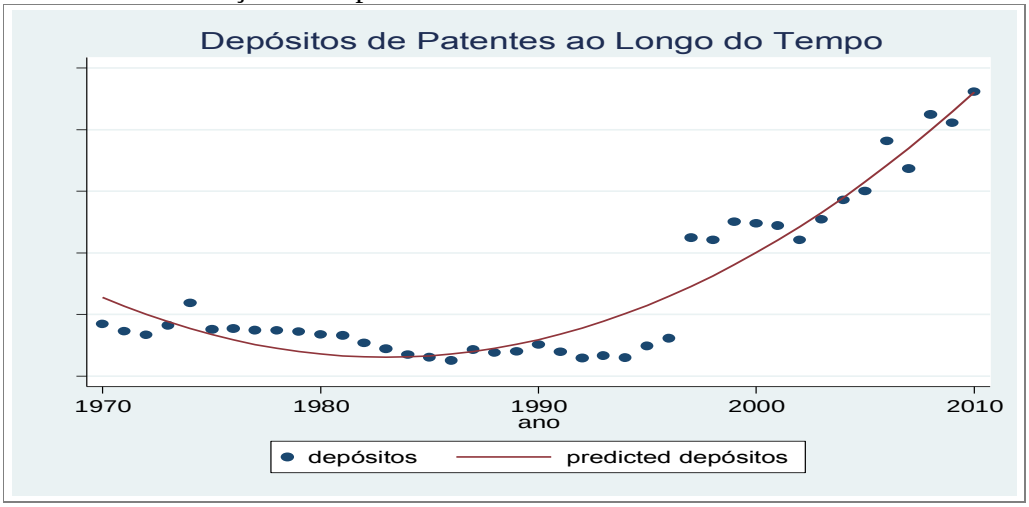
Ano	*Depósitos Patentes*	*Decisões Líquidas*	*Backlog Patentes*	*Examinadores*	*Média Ano*	*Prazo Análise (ano)*
2010		*19.471*	*161.609*	*273*	*70*	*8,30*
2011	*30.000*	*19.110*	*172.499*	*273*	*70*	*9,03*
2012	*30.000*	*36.640*	*165.859*	*458*	*80*	*4,53*
2013	*30.000*	*36.640*	*159.219*	*458*	*80*	*4,35*

2014	*30.000*	*36.640*	*152.579*	*458*	*80*	*4,16*
2015	*30.000*	*36.640*	*145.939*	*458*	*80*	*3,98*

Fonte: Simulação elaborada pela equipe de levantamento.

118. A primeira premissa a ser avaliada refere-se ao comportamento constante dos depósitos de patentes (30.000 depósitos por ano), entre os anos de 2011 e 2015. Esse comportamento parece não se verificar quando analisamos o Gráfico 5, que mostra que o número de pedidos de concessão de patentes depositados no INPI, entre os anos de 1970 e 2010, apresenta tendência positiva para a série, principalmente a partir do ano 2000. A taxa de crescimento médio do depósito de patentes foi estimada em 2,88% por ano, para o período entre 1970 e 2010. Foi utilizado um modelo de tendência exponencial (ou o que é o mesmo um modelo de tendência log-linear) para estimar a taxa de crescimento médio do depósito de patentes.

Gráfico 5 – Evolução do depósito de Patentes entre 1970 e 2010.



Fonte: OMPI (dados entre 1970 e 1999) e INPI (dados entre 2000 e 2010).

119. Medida importante, prevista no 'Projeto Solução do Backlog Patentes', para atingir a meta de analisar processos de patentes em até quatro anos, é a contratação de 300 servidores no ano de 2011 e 150 servidores no ano de 2012. Contudo, até junho de 2011, o concurso para contratação de funcionários não havia sido autorizado pelo Governo, dada às medidas de contenção fiscal. A previsão era que seriam abertas 272 vagas no total, sendo que apenas 140 para o posto de pesquisador de propriedade intelectual, que é cargo exercido pelo examinador de patentes. Desta forma, a previsão, presente na Tabela 15, de aumento no número de examinadores de 273 para 458, aumento de 185 examinadores, parece ser bastante otimista, ao menos para o curto prazo.

120. Em termos de produtividade, tem-se que no ano de 2009, o INPI possuía 223 examinadores de patentes, trabalhando na área de concessão de patentes, conforme dados do Boletim Estatístico do INPI. Esses 223 examinadores, por sua vez, foram capazes de avaliar 15.077 processos no ano de 2009, levando a uma produção per capita de 68 processos por examinador/ano. Por sua vez, em 2010 o número de examinadores elevou-se para 273, sendo que esses foram capazes de avaliar 19.471 processos, o que representou 71 processos por examinador/ano.

121. Por essa razão, nas simulações apresentadas na Tabela 15, foi considerada, para os anos de 2010 e 2011, uma média anual de 70 processos por examinador/ano como indicador de produtividade. Foi utilizado como premissa que essa produtividade aumentou para 80 processos por examinador/ano para os anos de 2012 até 2015 como decorrência das medidas previstas no 'Projeto Solução do Backlog Patentes'. Esse aumento de produtividade é também bastante otimista, representando um crescimento de aproximadamente 15% na produtividade dos exames de patentes, sendo que é sabido que são necessários em média três anos para que os novos examinadores atinjam os níveis de produtividade dos mais experientes.

122. Fica claro, dessa forma, que é necessário um cenário bastante otimista para que o objetivo de reduzir o prazo de análise de processos de concessão de patentes para menos de quatro anos seja alcançado até o ano de 2015. Essa constatação, contudo, não desabona as medidas que vem sendo

tomadas por parte do INPI para controle do backlog de patentes. O Governo Federal deve, na medida do possível, conceder ao INPI os meios necessários para que ele aumente sua capacidade de análise de processos.

5. Tratamento Administrativo nas Importações (Licenciamento)

4.3 Contextualização e relevância

123. Com a eliminação de controles quantitativos e a redução gradual de tarifas adotada a partir dos anos 1990, a participação do Brasil no comércio mundial tornou-se crescente. Dados consolidados da balança comercial, apurada pelo MDIC, demonstram que o intercâmbio comercial do país evoluiu de US$ 228,9 bilhões, em 2006, para US$ 383,6 bilhões em 2010.

124. No que tange especificamente às importações, o valor aumentou de US$ 91,4 bilhões, em 2006, para US$ 181,6 bilhões em 2010. Relacionado a esse aumento está o número de empresas importadoras, crescente desde 2005 e que atingiu a marca de 38.684 empresas em 2010.

125. Esses dados estatísticos revelam a importância do comércio exterior para o país nos últimos anos. Ao mesmo tempo, impõem a questão se o tratamento administrativo nas importações, que compreende os procedimentos necessários para efetuar a importação, foi aperfeiçoado e ajustado concomitantemente ao incremento das operações.

126. Estudo do Banco Mundial de 2011, intitulado Doing Business, posiciona o Brasil em 114º lugar entre 183 países no tema Trading Across Borders, calculado a partir da análise de três indicadores para a exportação e importação: i) número de documentos exigidos; ii) tempo de deslocamento entre exportador e porto ou porto e importador; e iii) custo do processo para um contêiner de 20 pés. Segundo esse mesmo estudo, 70% do tempo consumido nos processos de importação referem-se à preparação de documentos e liberação junto a órgãos de governo (média de 12 dias), contra 30% relativos ao transporte interno e movimentação portuária (média de 5 dias).

127. Nota-se, portanto, que o tratamento administrativo nas importações, relacionado à realização de atividades burocráticas (análise de documentos e verificação física de contêineres), é fator decisivo para a morosidade apontada no estudo, contribuindo para o convencionado 'custo Brasil'. Entre essas atividades de análise documental e de inspeção física de contêineres, incluem-se os procedimentos necessários para o licenciamento de certas operações de importação.

128. Como regra geral, as importações brasileiras estão dispensadas de licenciamento. Para as mercadorias ou operações que estão sujeitas a controles especiais é necessário interveniência de um ou mais órgãos e/ou entidades, chamados de anuentes, para deliberar sobre o licenciamento ou não da operação de importação. Por exemplo, deve-se solicitar o licenciamento para a importação de mercadorias que demandam a verificação do cumprimento de procedimentos vinculados à vigilância sanitária. Nesse caso, a competência para analisar o pedido de licenciamento será da Anvisa.

129. À época deste levantamento, existiam 16 anuentes nas operações de importação, sendo que, no âmbito do MDIC, compete ao Departamento de Operações de Comércio Exterior (DECEX) deferir as operações de licenciamento que demandam a análise do Ministério, conforme a Portaria SECEX nº 10, de 24/05/2010.

130. A Câmara de Comércio Exterior (CAMEX), como órgão integrante do Conselho de Governo da Presidência da República e cuja Secretaria Executiva está inserida na estrutura do MDIC, possui como competência, entre outras estabelecidas no Decreto 4.732, de 10/06/2003, a definição de diretrizes e orientações sobre normas e procedimentos no âmbito das atividades de exportação e importação, e o estabelecimento de medidas dirigidas à simplificação e racionalização do comércio exterior.

131. Diante de sua competência, a CAMEX editou a Resolução nº 70, de 11/12/2007, mediante a qual definiu uma série de medidas a serem adotadas pelos órgãos e entidades da Administração Federal responsáveis pelo comércio exterior, para fins de racionalização, simplificação, harmonização e facilitação deste. Como resultado da mencionada Resolução, foi criado, na estrutura da CAMEX (Resolução nº 16, de 20/03/2008), o Grupo Técnico de Facilitação do Comércio (GTFAC) e implementada a 'Estratégia Nacional de Simplificação do Comércio Exterior' com a participação dos órgãos e entidades anuentes.

132. Segundo documento produzido em 2008, no âmbito da Estratégia, identificou-se onze problemas que envolvem diretamente o mecanismo de licenciamento no tratamento administrativo nas importações: i) elevado número de mercadorias sujeitas a anuência ou a outros controles não tarifários; ii) falta de coordenação e cooperação entre órgãos de governo em matéria de intercâmbio de informações e de análise de risco para fiscalização e combate a fraudes nas operações de comércio exterior; iii) complexidade dos procedimentos de licenciamento e de anuência; iv) repetição de exame de anuentes para o mesmo produto em momentos diferentes; v) inadequado sequenciamento das atividades dos diferentes intervenientes nos processos de controle e fiscalização do comércio exterior; vi) falta de atendimento ampliado e integrado entre aduana e anuentes; vii) desarticulação entre os órgãos, dispersão de informações, falta de padrões harmonizados, de documentos eletrônicos e de instruções consolidadas sobre normas e procedimentos adotados por diferentes órgãos de governo responsáveis por operações de comércio exterior; viii) inadequada e insuficiente capacitação de agentes públicos operadores de comércio exterior; ix) congestionamento nos recintos alfandegados em decorrência da necessidade de fiscalização das mercadorias que contenham partes ou embalagens em madeira; x) inexistência e falta de atualização dos sistemas de informação e gestão relacionados com as operações de comércio exterior; e xi) a importação de itens destinados a atividades de pesquisa e desenvolvimento recebe o mesmo tratamento dispensado à importação de itens destinados ao comércio e à incorporação em processos industriais, causando desestímulo, insegurança e atraso nos cronogramas de investimentos.

133. O advento da Resolução CAMEX nº 70/2007 e a criação do GTFAC refletem o diagnóstico das oportunidades de melhoria da atual operacionalização das relações comerciais externas e, especialmente, a necessidade de melhorias nos procedimentos de licenciamento das importações.

4.4 Análise de risco

134. A análise SWOT e o risco, efeitos e mecanismo de controle, relativos ao tratamento administrativo nas importações (licenciamento) estão sintetizados nas Tabelas 16 e 17 a seguir.

Tabela 16 – Análise SWOT – Tratamento administrativo nas importações (Licenciamento)

	Ambiente Interno	Ambiente Externo	
+	*Forças*	*Oportunidades*	+
	• *Existência do Grupo Técnico de Facilitação do Comércio Exterior (GTFAC), ligado diretamente ao Conselho de Ministros da CAMEX;* • *O diagnóstico dos principais problemas a serem enfrentados já foi realizado;* • *Elaboração da 'Estratégia Nacional de Simplificação do Comércio Exterior', baseada nas Resoluções CAMEX n. 70/2007 e 16/2008, com a definição de medidas a serem adotadas para a solução dos problemas identificados;* • *Informatização dos procedimentos de licenciamento que, anteriormente, eram efetuados em papel;* • *Embora careçam de maior racionalidade e simplificação, as deliberações dos anuentes sobre pedidos de licenciamento têm ocorrido, geralmente, nos prazos estipulados em normativos.*	• *Propostas de racionalização e simplificação de procedimentos burocráticos são demandadas e incentivadas pela sociedade;* • *A simplificação de procedimentos será um dos pilares da política de comércio exterior na nova 'Política de Desenvolvimento da Competitividade – PDC' do Sistema MDIC;* • *O crescente intercâmbio comercial e a importância do comércio exterior para a economia do país tornam medidas de facilitação desse comércio essenciais para a adoção de uma política de desenvolvimento consistente.*	
	Ambiente Interno	Ambiente Externo	
-	*Fraquezas*	*Ameaças*	-
	• *Fragilidade institucional da CAMEX, em função de sua posição híbrida;* • *Baixa adesão dos anuentes às medidas*	• *Pressão, com fins protecionistas, do setor industrial nacional que compete com as importações para que os*	

	propostas na 'Estratégia Nacional de Simplificação do Comércio Exterior'; • *Ausência de convergência e de uniformidade de procedimentos entre os anuentes;* • *Sistema de informática para processamento das operações de comércio exterior desatualizado, sem retroalimentação e incapaz de gerar relatórios gerenciais;* • *Orçamento difuso, tendo em vista que as atividades de licenciamento envolvem diversos órgãos e entidades;* • *Restrição orçamentária recorrente, em termos de previsão e execução;* • *Baixa quantidade de pessoal alocado às funções de comércio exterior;* • *Inexistência de atividades de inteligência aplicadas ao licenciamento das importações, tais como gerenciamento de risco e intercâmbio de informações entre os anuentes.*	*entraves administrativos não sejam eliminados;* • *Aumento constante das importações pode agravar as deficiências observadas nas operações que dependam de licenciamento;* • *Possibilidade de crescimento no número de anuentes que atuam presencialmente nos recintos alfandegados, com possível aumento de burocracia.*	

Tabela 17 – Riscos, efeitos associados e controles existentes relacionados ao tratamento administrativo nas importações (Licenciamento).

Evento de Risco	Consequências	Controle
- Incapacidade de atender à crescente demanda por operações de importação; *- Facilitação à entrada no país de produtos nocivos / indevidos.*	*Perda de eficiência e dificuldades no tratamento administrativo das importações brasileiras no que se refere ao licenciamento dessas operações.*	*Edição da Resolução CAMEX n. 70/2007, que resultou na criação da 'Estratégia Nacional de Simplificação do Comércio Exterior', sob coordenação da Câmara e com a participação de órgãos e entidades anuentes.*

135. Primeiramente, cabe esclarecer que o risco detectado de perda de eficiência e dificuldades no licenciamento de importações não está relacionado à quantidade de órgãos e entidades anuentes e tampouco a uma necessidade de se eliminar totalmente os controles de operações e mercadorias importadas. O risco advém da constatação de que as atividades desempenhadas pelos anuentes carecem de racionalidade, de coordenação e de procedimentos simples, eficientes e padronizados. A questão não é retirar a necessária fiscalização que deve recair sobre determinadas importações, mas sim, torná-la eficiente e racional.

136. Por compreender a atuação de 16 órgãos e entidades, a atividade de licenciamento nas operações de importação implica em uma miríade de etapas: após definir as mercadorias e operações que serão controladas pelo mecanismo de licenciamento, cada anuente adota, isoladamente, um sequenciamento de procedimentos, rotinas de atendimento e sistemas de informática para processamento das solicitações dos importadores. Essa ausência de convergência e de padronização de procedimentos entre os anuentes torna o processo de importação, quando necessário o licenciamento, burocrático, oneroso e ineficiente.

137. A maioria dos anuentes se manifesta acerca do licenciamento em um contexto prévio ao embarque da mercadoria no exterior. Porém, quatro órgãos (Anvisa; Agência Nacional do Petróleo; Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; e Polícia Federal) também atuam de forma fiscalizatória nos recintos alfandegados em conjunto com a Receita Federal. Gestores da CAMEX ressaltaram, em entrevista, que essa atuação in loco também carece de coordenação e racionalização. Citou, por exemplo, que ocorrem situações em que os contêineres são abertos mais de uma vez para

inspeção, dada a incapacidade de unificar os procedimentos e os horários dos servidores da Receita Federal e dos anuentes, para que a verificação se desse de forma conjunta.

138. Estava em discussão a eventualidade do Inmetro também fiscalizar, presencialmente nas aduanas, as mercadorias importadas sujeitas a licenciamento do instituto. Para o Inmetro, essa medida fortaleceria a avaliação dos pedidos de licenciamento, além da já efetuada conferência documental. Porém, segundo a CAMEX, esse possível aumento no número de anuentes que realizam inspeções presenciais das mercadorias pode agravar a situação de morosidade e ineficiência detectada nos recintos alfandegados.

139. A diminuta adesão dos anuentes às medidas propostas na 'Estratégia de Simplificação do Comércio Exterior' para a solução dos problemas identificados no tratamento administrativo das importações contribui para o risco detectado. Parte dessas medidas está relacionada à ausência de gerenciamento de risco, pelos anuentes, das operações de importação.

140. O licenciamento efetuado pelos anuentes recaia sobre todas as operações e mercadorias que são selecionadas para fins de controle, independentemente de critérios como volume, quantidade e valor da operação de importação, ou qualificação do importador. Para a implantação do gerenciamento de risco é necessário que cada anuente identifique e estipule critérios que permitam direcionar o controle das importações, preferencialmente, para as operações que representem alta probabilidade de prática de fraude.

141. Nesse intuito, vale citar duas ferramentas propostas pelo GTFAC no âmbito da 'Estratégia Nacional de Simplificação do Comércio Exterior': a) criação do Operador Econômico Autorizado (OEA); e b) Licenças de Importação Instantâneas.

142. Segundo o GTFAC, a criação do OEA permitiria a liberação célere de operações de importação efetuadas por empresas (operadores) confiáveis, e concentraria a fiscalização, por meio do licenciamento de importação, para as empresas que representariam maior risco de prática de fraude. Segundo diagnóstico recente realizado pela CAMEX, a adoção do OEA está atrasada, tendo em vista que o modelo a ser implementado, provavelmente em 2011, seria exclusivo da Receita Federal, sem abarcar os demais anuentes.

143. A Licença de Importação Instantânea eliminaria a necessidade de interveniência para o licenciamento de operações que possuam risco reduzido, conforme filtros e critérios de seleção de operações no Sistema Integrado de Comércio Exterior (Siscomex), a serem definidos e gerenciados pelos anuentes. Consoante a CAMEX, o desenvolvimento do sistema para a Licença de Importação Instantânea está em fase final de homologação, e foi apontada como dificuldade para a implantação da ferramenta a definição dos filtros e parâmetros pelos anuentes.

144. Verifica-se, em suma, que a implementação ainda incipiente dessas e outras soluções propostas no âmbito da 'Estratégia Nacional de Simplificação do Comércio Exterior' deve-se, em parte, à falta de convergência e de empenho entre os anuentes.

145. Por outro lado, há de se ressaltar fragilidades institucionais da própria CAMEX como fator para a baixa aderência às medidas de Simplificação do Comércio Exterior e, por conseguinte, como elemento gerador do risco identificado.

146. A CAMEX é composta de Conselhos, Comitês e Grupos Técnicos que, por sua vez, são formados por Ministros de Estado, Secretários-Executivos, e demais autoridades e servidores de órgãos e entidades da Administração. O apoio estrutural da CAMEX é efetuado pela sua Secretaria Executiva, que se utiliza dos recursos humanos e orçamentários do MDIC e, assim sendo, padece das restrições existentes no Ministério quanto a esses dois aspectos. Destarte, a CAMEX não dispõe de estrutura orçamentária e de pessoal própria.

147. Além disso, a posição híbrida da CAMEX – integrante do Conselho de Governo da Presidência da República e composta por sete Ministros de Estado, mas com a Secretaria Executiva e as atividades de apoio atreladas à estrutura do MDIC – fragiliza as atividades adotadas para a execução de suas competências, especialmente no apoio técnico e estrutural desempenhado pela sua Secretaria Executiva.

148. A fragilidade institucional da CAMEX é destacada, principalmente, após sua alocação da Casa Civil para a estrutura do MDIC, ocorrida em 1999. Para Pedro da Motta Veiga e Roberto Magno Iglesias:

'Apesar de informada por um diagnóstico correto, de que o governo deve tratar explicitamente da coordenação das ações públicas em uma área de política que envolve diversos ministérios, a Camex enfrentou notórias dificuldades para desempenhar sua missão: de um lado, seu status institucional de Câmara da Presidência foi colocado em questão com sua transferência para o MDIC, o que restringe naturalmente seu poder de coordenação interministerial; e, de outro, sua capacidade decisória está explicitamente limitada por competências estabelecidas especialmente na área do Ministério da Fazenda, o que também coloca em xeque sua capacidade de coordenação interministerial. Além disso, dotada de poucos recursos técnicos e humanos, enfrenta dificuldades para acompanhar a implementação de medidas adotadas em seu âmbito e para oferecer ao governo um feedback dos resultados e impactos de suas políticas.' (A Institucionalidade da Política Brasileira de Comércio Exterior, **in**: O Desafio das Exportações. Rio de Janeiro. BNDES: 1ª edição, 2002).

149. No âmbito da 'Estratégia Nacional de Simplificação do Comércio Exterior', a deficiência institucional da CAMEX é refletida pela percepção errônea, por parte dos anuentes, da Câmara como uma Secretaria do MDIC, e não como um órgão autônomo de coordenação, mandatário e sem subordinação hierárquica ao Ministério.

150. Portanto, além da notória complexidade e dificuldade para a implementação coordenada de políticas que implicam na atuação de diversos órgãos e entidades, as questões que envolvem a institucionalidade da CAMEX contribuem para a dificuldade na execução das medidas propostas na 'Estratégia Nacional de Simplificação do Comércio Exterior' e para a existência do risco ora analisado.

151. Outro obstáculo apontado pelos gestores da CAMEX na entrevista se refere a carências na representatividade do GTFAC, grupo técnico encarregado da formulação e implementação das medidas da 'Estratégia Nacional de Simplificação do Comércio Exterior'. Os representantes de certos anuentes, nas discussões internas do grupo, carecem de poder decisório em seus órgãos/entidades de origem para fins de consecução das medidas discutidas e propostas. A interpretação da CAMEX sobre a situação verificada é a de que, para esses anuentes, a interveniência no comércio exterior por meio da análise de pedidos de licenciamento não seria considerada como atividade prioritária a ser desempenhada pelo órgão ou entidade.

152. Os entraves nas discussões internas do GTFAC e a baixa aderência dos anuentes às propostas de solução aos problemas identificados pelo grupo expõem, por outro lado, uma fragilidade interna da própria CAMEX. Isso porque a Secretaria Executiva, diante do estágio ainda inicial de discussões de algumas propostas ocasionado por divergências ou resistências entre os anuentes, se abstém de levar estas ao conhecimento do Conselho de Ministros. Assim, eventuais dificuldades na adoção das propostas pelos anuentes permanecem no nível técnico de discussões.

153. Por último, outro fator que concorre para o risco de perda de eficiência e dificuldades no tratamento administrativo das importações referente às atividades de licenciamento são os gargalos presentes no sistema de informática para o registro, acompanhamento e controle das operações de exportação e importação – Siscomex.

154. Em entrevista realizada, gestores da CAMEX realçaram que a plataforma atual não atende adequadamente a demanda por operações de comércio exterior, não obstante terem ocorrido atualizações no Siscomex desde sua implantação (os módulos de exportação e de importação entraram em operação, respectivamente, em 1992 e 1997).

155. Especificamente quanto ao procedimento de licenciamento nas importações, foi mencionado que as análises dos anuentes ocorrem sequencialmente no Siscomex, ao invés de serem concomitantes e em paralelo. Também não é possível a extração de relatórios gerenciais no sistema, principalmente quanto ao trâmite das operações. Por exemplo, quando uma determinada importação exige o licenciamento de mais de um órgão/entidade, o sistema não permite identificar o tempo que cada anuente despende na análise. Dessa forma, prejudica-se a identificação de gargalos e de parâmetros que permitam a estipulação de prazos máximos de análise.

156. Ainda com relação aos sistemas utilizados para a atividade de licenciamento, o diagnóstico realizado pela CAMEX aponta que não há retroalimentação a partir de resultados obtidos em operações anteriores. Vale dizer, quando um anuente detecta que ocorreu fraude em uma determinada operação de importação, não é possível apontar no sistema um mecanismo de destaque para que futuras operações semelhantes realizadas pelo importador sejam retidas para uma análise mais apurada. Essa situação, inclusive, dificulta a identificação e definição de parâmetros pelos anuentes, a fim de que seja efetuado o gerenciamento de risco das operações e implementadas as ferramentas do OEA e da Licença de Importação Instantânea.

157. Também foi destacada pela CAMEX a existência de diversos sistemas para o controle do comércio exterior, o que gera uma replicação de tarefas e o registro de operações em plataformas múltiplas e distintas. Isso porque cada anuente desenvolve um sistema próprio de concessão de licenciamento na importação, que deverá ser acessado em separado pelo usuário. Somente ocorre o lançamento no Siscomex, para fins de registro, após o processamento dos pedidos.

158. Ainda não foram realizados trabalhos pelo TCU compreendendo as atividades de licenciamento de importações empreendidas pelos órgãos e entidades anuentes. Contudo, há de se ressaltar que tramita na 5ª Secex deste Tribunal, em fase de instrução, o TC 015.152/2010-3, que trata de denúncia a respeito de Convênio de Cooperação celebrado entre o MDIC e o Banco do Brasil, com a interveniência da Secretaria de Comércio Exterior, para a concessão de licenciamento nas operações de importação e exportação sob a alçada do MDIC.

6. Defesa Comercial

4.5 Contextualização e relevância

159. O Departamento de Defesa Comercial (Decom), pertencente à estrutura da SECEX/MDIC, tem a competência para conduzir os processos de investigação de defesa comercial contra as importações de produtos originários de outros países. Essas investigações são derivadas de três acordos da Organização Mundial do Comércio (OMC): a) Acordo Antidumping; b) Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias; e c) Acordo sobre Salvaguardas – e têm por finalidade a proteção da indústria brasileira contra práticas desleais de comércio (dumping e subsídios), ou o acréscimo de importações em termos absolutos ou em relação à produção nacional (salvaguarda).

160. Os acordos celebrados no âmbito da OMC foram internalizados por meio dos Decretos de nº 1.488, 1.602 e 1.751, todos de 1995, que norteiam as investigações conduzidas pelo Decom, com a definição de regras, procedimentos e prazos.

161. Para a abertura das investigações, o Decom analisa petições apresentadas pelos produtores nacionais atingidos pelas importações que tenham ocorrido sob as situações previstas nos acordos. Na fase de desdobramento da investigação é oferecida a oportunidade de participação aos importadores, exportadores e demais interessados, além da indústria nacional que apresentou a petição. Nessa etapa são analisados pelo Decom a ocorrência da prática desleal ou de aumento substancial das importações, o dano ou ameaça deste à indústria nacional, e a correlação entre os dois fatores.

162. Como possível resultado do processo de defesa comercial tem-se a aplicação de medidas antidumping ou compensatórias, que recaem sobre as importações dos produtos originários dos países submetidos à investigação, ou a aplicação de salvaguarda, que atinge todas as importações do produto, independentemente da origem. A título de exemplo, a aplicação de direito antidumping ocasiona o recolhimento, pelo importador, de valores adicionais aos tributos e despesas de internação normalmente incidentes sobre as operações de importação.

163. Em suma, o Decom tem caráter estratégico para as políticas de proteção à indústria nacional e, inclusive, está sendo considerado pelo MDIC como um dos três pilares de comércio exterior para a nova Política de Desenvolvimento da Competitividade – PDC. Assim, torna-se fundamental que o departamento possua estrutura e pessoal adequado para o exercício de suas competências.

4.6 Análise de risco

164. A análise SWOT e o risco, efeitos e mecanismos de controle, referentes à defesa comercial estão apresentados nas Tabelas 18 e 19 a seguir.

Tabela 18 – Análise SWOT – Defesa Comercial.

	Ambiente Interno	*Ambiente Externo*	
	Forças	*Oportunidades*	
	• *Apesar de reduzida, a força de trabalho do Decom é capacitada e tem conseguido atender à demanda por processos de defesa comercial;* • *A SECEX pretende fornecer incentivos, como cursos e treinamentos, para incentivar a manutenção de pessoal na área de defesa comercial;* • *A SECEX está elaborando estudo para a correção de possíveis distorções na distribuição de pessoal da Secretaria;* • *A SECEX informou que adota o Decom como prioridade para o atendimento das demandas de capacitação e modernização de infraestrutura da Secretaria;* • *A SECEX pretende digitalizar os processos de defesa comercial e, com isso, facilitar vistas às partes e redução de prazos.*	• *A defesa comercial será um dos pilares da política de comércio exterior na nova 'Política de Desenvolvimento da Competitividade – PDC' do Sistema MDIC;* • *O setor produtivo nacional, por ser o principal demandante de defesa comercial, pode influenciar na priorização e modernização dos procedimentos;* • *A Lei nº 9.019/1995 destina as receitas oriundas das medidas de Defesa Comercial para ações de Comércio Exterior, o que fortalece a importância do Decom para todos os órgãos atuantes na área.*	

	Ambiente Interno	*Ambiente Externo*	
-	*Fraquezas*	*Ameaças*	
	• *Reduzida quantidade de pessoal alocada para a condução dos processos de investigação;* • *Dificuldade na captação e manutenção de servidores no quadro, em razão da elevada especialização das atividades desempenhadas e do treinamento prolongado;* • *Restrições orçamentárias para a condução dos processos, especialmente na fase de investigações in loco que requer o deslocamento de funcionários para visitas às indústrias produtoras no Brasil e no exterior.*	• *Em um ambiente econômico de crise interna, aumento das importações e/ou forte apreciação da moeda nacional, a demanda por processos de defesa comercial (medidas protecionistas) por parte da indústria nacional tende a aumentar, sobrecarregando o Decom;* • *Dependência do envio de dados estatísticos de comércio exterior pela Receita Federal para a condução das investigações, em vista da nova lei de sigilo fiscal;* • *O efetivo sucesso da aplicação de medidas de defesa comercial depende da ação fiscalizatória da Receita Federal nos recintos alfandegados;* • *Alocação de parte da receita oriunda das medidas de defesa comercial para a Reserva de Contingência, contrariando a Lei n. 9.019/1995m que destina a aplicação dos recursos a ações de comércio exterior.*	

Tabela 19 – Riscos, efeitos associados e controles existentes relacionados à Defesa Comercial.

Evento de Risco	Consequência	Controle
Incapacidade de atender a demanda por processos de defesa comercial.	*Não adoção dos mecanismos de proteção à indústria nacional contra práticas desleais de comércio e surto nas importações (medidas antidumping e compensatórias, e salvaguardas).*	*A SECEX/MDIC pretende adotar medidas para dirimir a carência de pessoal, de treinamento e de estrutura do Decom.*

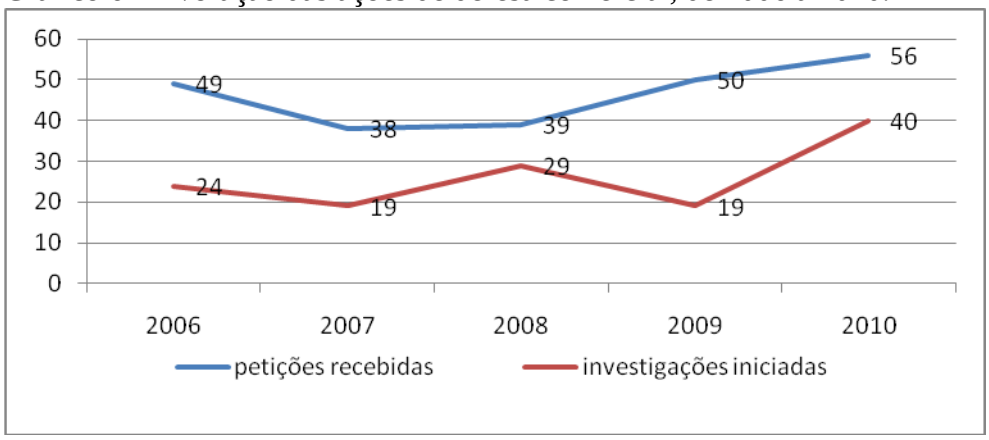
165. A demanda pelos mecanismos de defesa comercial está, em parte, relacionada ao comportamento de certas variáveis, tais como o grau de abertura do país às importações e a taxa de câmbio. Por exemplo, em uma situação de apreciação da moeda nacional em relação às demais, é esperado um aumento nas importações de produtos e, consequentemente, no acirramento da concorrência entre estes e os produtos fabricados internamente. Logo, nesse contexto, as indústrias nacionais atingidas pelo aumento das importações tendem a demandar maior atuação do Decom por meio da apresentação de petições.

166. Cenário semelhante ao descrito foi observado no ano de 2010, quando foram iniciadas quarenta investigações de defesa comercial, conforme o 'Relatório Decom' daquele ano. Esse número de abertura de investigações representa um aumento de 122%, comparado ao ano anterior, e é o maior observado em todos os anos, desde o início das atividades do departamento em 1995.

167. Importa ressaltar que nem todas as petições apresentadas ao Decom resultam na abertura de investigações, posto que devem conter elementos comprobatórios suficientes para que o procedimento seja iniciado. Ainda assim, essas petições requerem esforço de análise dos técnicos do Decom. O 'Relatório Decom' de 2010 aponta que o departamento recebeu cinquenta e seis petições em 2010.

168. O Gráfico 6 apresenta a evolução das petições recebidas e das investigações iniciadas nos últimos cinco anos:

Gráfico 6 – Evolução das ações de defesa comercial, de 2006 a 2010.



Fonte: Relatório Decom 2010.

169. Apesar do caráter estratégico do Decom para as políticas de proteção à indústria nacional e do súbito incremento ocorrido em 2010 no número de petições apresentadas e de investigações abertas, existem indícios de que o departamento não está adequadamente estruturado para conduzir o volume de trabalho esperado, gerando o risco identificado.

170. O jornal 'O Estado de São Paulo', em reportagem intitulada 'Defesa Comercial troca comando e expõe fragilidades', publicada em 25/02/2011, apresentou as seguintes informações em relação ao trabalho efetuado pelo Decom:

'(...) o Departamento de Defesa Comercial (Decom), do Ministério do Desenvolvimento, enfrenta uma de suas piores fases. O volume de trabalho atingiu níveis recordes, mas a equipe está reduzida, desmotivada e passando por uma troca de comando.

(...) Segundo especialistas ouvidos pelo Estado, é um trabalho técnico, que está bastante comprometido nos últimos meses.

Hoje 42 pessoas trabalham no Decom, e cerca de 20 são investigadores. O departamento, que chegou a ter 60 pessoas nos tempos áureos, perdeu funcionários quando foi transferido do Rio para Brasília em 2007. Durante o governo Lula, o Ministério do Desenvolvimento foi autorizado a fazer um concurso e contratou 10 pessoas para a Decom.

Uma parte desses funcionários, no entanto, nem está mais lá. A rotatividade é alta por causa do nível de estresse do trabalho, que pode gerar processos judiciais. É bastante complicado ainda qualificar as pessoas, porque um investigador do Decom tem de falar inglês fluente e estar apto a fazer auditorias nas contas de empresas no exterior. O treinamento exige três a quatro anos de dedicação.

(...) O volume de trabalho do Decom atingiu níveis recordes por causa do forte aumento das importações.

(...) Uma disputa com a Receita Federal também está atrapalhando bastante o andamento do trabalho. A Receita deixou de enviar ao Decom os dados de importações por empresa, alegando sigilo fiscal. O impasse começou no ano passado na campanha eleitoral, quando foi editada uma nova lei de sigilo fiscal (...).'

171. Constatações semelhantes foram fornecidas pela FIESP, em entrevista concedida à equipe de levantamento. Citou-se que o Decom depende das informações estatísticas gerenciadas pela Receita Federal e que houve problemas no fluxo de informações com a nova lei de sigilo fiscal. Também foi mencionado o incremento na abertura de investigações, que tende a sobrecarregar as atividades do Decom. Na oportunidade, a FIESP apresentou dados da OMC, que posiciona o Brasil como o quinto país membro que mais iniciou investigações antidumping, entre 2000 e junho de 2010.

172. Com relação ao pessoal alocado no departamento, a SECEX informou que, atualmente, cinquenta e quatro pessoas trabalham no Decom, sendo que trinta e duas estão diretamente envolvidas nas investigações. Também mencionou que a rotatividade de funcionários é alta, principalmente, entre terceirizados, estagiários e servidores do Plano Geral de Cargos do Poder Executivo (PGPE), e não entre os Analistas de Comércio Exterior, que somam vinte e duas pessoas, e são os principais servidores que atuam nos processos de defesa comercial.

173. Levando-se em conta as investigações iniciadas em 2010 e se for mantido o nível de entrada de novas petições observado nos últimos dois anos, o volume de trabalho do Decom ficará em torno de três processos/petições por ano para cada uma das trinta e duas pessoas diretamente envolvidas. Em entrevista concedida pela SECEX à equipe de auditoria, foi informado que as autoridades investigadoras de outros países têm, em média, uma relação de três investigadores por processo. Ressalte-se que as investigações têm o prazo de duração de doze meses, estabelecido no Decreto 1.602/1995, sendo ainda possível a prorrogação por mais seis meses.

Brasil	Média de outros países
1 investigador por 3 processos/ano	3 investigadores por 1 processo/ano
Sobrecarga de trabalho no Brasil	

174. Em resposta ao Ofício de Requisição nº 07/145/2011, a SECEX informou as seguintes medidas administrativas para diminuir a carência e a rotatividade de pessoal do Decom: a) preparação de planejamento estratégico e correção de possíveis distorções na distribuição do quadro de pessoal da Secretaria; b) desenvolvimento de programa de capacitação para os investigadores; c) elaboração e execução de curso de especialização em Defesa Comercial; d) criação de programa de intercâmbio entre o Decom e a divisões do Ministério das Relações Exteriores (MRE) que tratem de defesa comercial; e) adoção do Decom como setor prioritário para o atendimento das demandas de capacitação e modernização da infraestrutura; e f) viabilização do projeto 'Decom Digital', que representará a digitalização dos documentos utilizados nas investigações. Também foi mencionada a elaboração de proposta, pelo MDIC, de ampliação do número de cargos da carreira de Analista de Comércio Exterior.

175. Com relação à possível interrupção do envio de dados estatísticos pela Receita Federal ao Decom com o advento da Medida Provisória 507, de 05/10/2010, que trata do sigilo fiscal, a SECEX informou que o fornecimento foi retomado após a emissão de parecer favorável pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (Parecer nº PGFN/CAT/280/2011, de 28/02/2011).

176. Contudo, a SECEX advertiu que o parecer se referia apenas ao fornecimento de dados para fins de condução dos processos de investigação antidumping. Quanto ao envio de dados estatísticos referentes aos demais processos conduzidos pelo Decom (subsídios e salvaguardas), a SECEX informou que a Receita Federal está ultimando posicionamento.

177. Isso não obstante, a retomada do fluxo das informações estatísticas para os processos antidumping minimiza o risco de paralisação nas atividades do departamento, posto que essas investigações são as principais conduzidas pelo Decom. A título de informação, todas as quarenta investigações iniciadas em 2010 tratam de processos antidumping.

178. Por fim, embora não seja fator controlável pelo Ministério, contribui para o risco detectado o contingenciamento e as restrições orçamentárias sofridas pelo MDIC, afetando todas as áreas de comércio exterior, inclusive a defesa comercial.

179. Uma das etapas cruciais das investigações de defesa comercial consiste no deslocamento dos técnicos do Decom às indústrias nacionais e exportadoras, para fins de verificação da solidez das informações apresentadas ao longo do processo. A SECEX informou, em entrevista, que a credibilidade do sistema está calcada nas investigações in loco efetuadas pelo Decom, inclusive para verificar informações que não constam das petições. Segundo a SECEX, o dispêndio de recursos com os processos de defesa comercial ocorre em grande parte nessas investigações in loco.

180. O art. 10, parágrafo único, da Lei 9.019/1995, constitui uma importante fonte de recursos para a SECEX ao dispor que as receitas oriundas das cobranças dos direitos antidumping e dos direitos compensatórios serão destinadas ao MDIC, para aplicação na área de comércio exterior, conforme diretrizes estabelecidas pela CAMEX.

181. Contudo, em resposta ao Ofício de Requisição nº 07/145/2011, a SECEX informou que, com base nesse dispositivo legal, foi prevista uma arrecadação de R$ 170,3 milhões em 2010. Desse montante, foram destinados R$ 68,9 milhões para a reserva de contingência. Do saldo restante, foram empenhados R$ 66,6 milhões para ações efetivamente de comércio exterior.

182. Ainda não foram realizados trabalhos pelo TCU compreendendo as atividades de defesa comercial.

7. Promoção Comercial

7.1 Contextualização e relevância

As metas da Política de Desenvolvimento Produtivo relativas ao aumento das exportações

183. Um dos objetivos principais da Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) foi o de incentivar as exportações brasileiras. Para isso, definiu duas macrometas a serem perseguidas: i) ampliar a inserção internacional do Brasil; e ii) aumentar o número de micro e pequenas empresas exportadoras.

184. Vale destacar que a PDP ressaltou expressamente a importância do estabelecimento de metas e indicadores para que o permanente monitoramento dos objetivos se tornasse possível. Nesse sentido, a PDP projetou os seguintes cenários a serem buscados:

Ampliar a inserção internacional do Brasil

185. Para esta meta, foi utilizado o indicador de participação do Brasil no comércio internacional. Para o período de 2007 a 2010, o objetivo era aumentar a participação do país nas exportações mundiais de 1,18% para 1,25%, ou para US$ 208,8 bilhões, em termos monetários.

186. Conforme dados disponíveis no sítio do MDIC, a meta foi ultrapassada, em termos percentuais, e as exportações brasileiras atingiram 1,35% das exportações mundiais em 2010. A extrapolação da meta, em termos percentuais, decorreu, em grande medida, do fato de as exportações mundiais terem crescido em menor ritmo do que as exportações brasileiras, no período considerado, em razão da crise econômica mundial.

187. Porém, também em grande medida em razão da crise, a meta em termos de valor não foi atingida, e as exportações brasileiras chegaram à cifra de US$ 201,9 bilhões em 2010.

Aumentar o número de micro e pequenas empresas exportadoras.

188. A meta de participação das Micro e Pequenas Empresas (MPEs) nas exportações brasileiras possui grande relevância social, uma vez que as MPEs são responsáveis por grande parte dos empregos formais existentes no país. A sua internacionalização é vista como uma forma de estimular o seu nível de

competitividade, uma vez que, quando uma empresa se habilita a competir no mercado externo, ela obtém um maior índice de formalização, muitas se engajam em atividades inovativas, e observa-se um crescimento em seu faturamento e no nível de empregos ofertados.

189. A meta estipulada pela PDP foi a de aumentar em 10% o número de MPEs exportadoras de 2007 a 2010, o que corresponderia, neste ano, a 12.971 empresas exportadoras.

190. Antes de discorrer quanto ao atingimento dessa meta, vale destacar que o indicador escolhido pode não ter conseguido medir aquilo que de fato a PDP perseguia, que era aumentar as divisas auferidas por este setor empresarial com a atividade exportadora. Ou seja, mais importante do que verificar quantas MPEs estão engajadas no comércio internacional é retratar se este tipo de empresas está ou não conseguindo aumentar o seu volume exportado, em termos de valor, inclusive para se alinhar à diretriz de estímulo às exportações com maior valor agregado.

191. Além disso, um indicador que estabelece uma meta em termos de número de participantes parece não ser ideal também por que as empresas de pequeno porte engajadas no comércio internacional variam muito em um curto período de tempo. Ou seja, uma pequena empresa que exporta em um ano não necessariamente o faz no ano seguinte, e vice-versa.

192. Conforme a publicação do MDIC 'Exportação Brasileira por porte de empresa 2010', a diferença entre entradas e saídas de empresas do mercado internacional (taxa de saída líquida), por porte, para dados de 2010, assim se apresentou: 3,5% para MPEs; 2,8% para médias empresas; e 1,5% para as grandes. Esses dados indicam uma maior vulnerabilidade das MPEs em relação às condições de permanência no mercado internacional quando comparado aos demais tipos de empresa. Como o indicador adotado pela PDP também é incapaz de refletir o grau de continuidade na participação das MPEs no mercado internacional, ele deixa de mensurar um aspecto bastante importante no que diz respeito à internacionalização de micro e pequenas brasileiras.

193. Feitas essas considerações, de toda forma, a crise econômica mundial também prejudicou o atingimento da meta estabelecida e, tanto em 2008 quanto em 2009, ocorreram reduções no número de micro e pequenas empresas atuantes no comércio exterior, num acumulado de 16,3% em relação ao número registrado ao início de 2007. Em 2010, houve uma retomada no aumento do número de participantes, mas que não chegou a ser suficiente para permitir o atingimento da meta.

194. Conforme o Relatório das Macrometas da PDP, em termos de valores exportados, as micro e pequenas empresas também foram as mais afetadas pela crise, com uma redução de US$ 2,3 bilhões para US$ 1,3 bilhão.

195. Vale destacar também que, apesar de as MPEs apresentarem o maior número de empresas exportadoras, a sua participação no valor exportado pelo Brasil era de apenas 5,6%, quando da apuração dos resultados da PDP.

A base exportadora brasileira

196. O termo 'base exportadora' será aqui utilizado significando o número de empresas envolvidas no comércio internacional. Ou seja, quanto maior o número de empresas exportadoras, maior é a base exportadora de um país.

197. No Brasil, há um diagnóstico consensual que atribui, em parte, o baixo desempenho exportador à estreiteza de sua base exportadora (MARKWALD & PUGA, 2002). A meta de aumentar a inclusão de MPEs no comércio internacional está alinhada a este entendimento, apesar de ser discutível o foco estendido às micro empresas, que raramente possuem condições operacionais para se consolidarem na atividade exportadora.

198. A necessidade de se estimular o aumento da base exportadora para a promoção do comércio exterior brasileiro decorre, em grande medida, do fato de que as empresas que já atuam no cenário internacional possuem uma margem limitada de aumento do volume exportado, ao mesmo tempo em que se percebe a existência, no país, de diversas empresas com potencial para se inserirem no mercado internacional e que não o fazem por uma série de fatores, que não propriamente a sua capacidade operacional. Isso tudo faz com que a inclusão de novos atores seja vista como fundamental à continuidade do crescimento das exportações brasileiras.

199. A comparação internacional indicava que, em 2000, a base exportadora do Brasil apresentava-se como a mais estreita em relação a outros oito países estudados. Levantamento realizado pelo International Trade Centre (ITC) (2000), baseado nas experiências de promoção comercial de seis países selecionados (Ilhas Maurício, Nova Zelândia, Chile, Finlândia, Filipinas e Irlanda), associado a estatísticas, coletadas por MARKWALD & PUGA (2002), de dois outros países latino-americanos (Argentina e México), apontam os seguintes dados:

Tabela 20 – Comparativo da base exportadora em nove países selecionados (base 2000).

Discriminação	*Ilhas Maurício*	*Nova Zelândia*	*Chile*	*Argentina*	*Filipinas*	*Finlândia*	*Brasil*	*Irlanda*	*México*
Exportação de Bens (US$ Bilhões)	*1,7*	*12,2*	*14,8*	*18,5¹*	*29,5*	*43,4*	*51,1*	*65,0*	*117,5*
Empresas Exportadoras (Número)	*486*	*10.000*	*5.850*	*10.909*	*8.422*	*4.500*	*13.966*	*3.600*	*55.000*
Exportação por Empresa (US$ Milhões)	*3,5*	*1,2*	*2,5*	*1,7¹*	*3,5*	*9,6*	*3,7*	*18,1*	*2,1*
Indicadores:									
Exportadora de Bens e Serviços/PIB (%)	*65*	*29*	*28*	*10*	*56*	*40*	*7*	*80*	*31*
PIB (US$ Bilhões)	*4,3*	*55,4*	*73,9*	*290,3*	*78,9*	*125,1*	*767,6*	*69,3*	*368,1*
Base Exportadora/ PIB (Índice: Chile= 100)	*143*	*228*	*100*	*47*	*135*	*45*	*23*	*66*	*189*

Fonte: Para o número de empresas exportadoras, ITC (2000), exceto para o México (www.Global21.com.br) e a Argentina [Koenig, Milesi e Yoguel (2001)]. Para os demais dados, Banco Mundial, World Economic Indicators – 2000 (dados para 1998).

Elaboração: MARKWALD e PUGA, (2002).

Nota: ¹ Empresas exclusivamente industriais.

200. A ordenação dos países da amostra, com base no índice que relaciona a base exportadora com o tamanho da economia (número de empresas exportadoras/PIB), mostra que o Brasil ocupava, à época, o último lugar segundo esse indicador. Para Araújo (2006), a ampliação da base exportadora representa benefícios que vão além do saldo da balança comercial, uma vez que a inserção internacional provoca ganhos de produtividade e dinamização para as empresas, com externalidades positivas para toda a economia.

201. Não foram identificados estudos que reproduzissem a mesma ou outra fonte de comparação relativa para os anos mais recentes. Portanto, não há como afirmar se a situação do Brasil, em termos relativos, melhorou ou piorou. O que chama atenção é que, se comparar a razão 'Base Exportadora / PIB brasileiro' entre os anos de 2000 (valor do PIB de R$ 1,089 trilhão e quantidade de empresas exportadoras de 16.246) e de 2010 (valor do PIB de R$ 3,675 trilhões e quantidade de empresas exportadoras de 19.278), esse indicador piorou internamente, com retração de 65%.

202. Conforme o livro 'As Empresas Brasileiras e o Comércio Internacional', publicado pelo IPEA em 2006, existem diferentes níveis de potencial exportador entre as firmas brasileiras. A publicação do IPEA, que coforme informado em reunião realizada com a Apex-Brasil, em 09/05/2011, serviu como orientação para a focalização de diversos de seus programas, estabeleceu uma escala de intensidade de potencial exportador para as firmas, onde foram identificados quatro diferentes níveis: Nível 1: Firmas voltadas para o mercado interno (com indicadores de competitividade muito baixos e, portanto, sem

condições estruturais para a exportação); Nível 2: Firmas potenciais exportadoras; Nível 3: Firmas exportadoras; e Nível 4: Firmas fortemente exportadoras (empresas consolidadas no mercado externo).

203. O aspecto mais relevante apontado por este estudo é que as firmas do segundo e do terceiro níveis possuem características competitivas muito parecidas, como mostra a Tabela a seguir. Os dados da tabela referem-se ao ano 2000. Apesar do estudo em que foram incluídos datar de 2006, os autores optaram pela utilização de dados do ano 2000 para que fosse possível analisar a entrada e a saída de firmas, do comércio internacional, de acordo com o potencial exportador, em um período anterior (1997-1999) e posterior (2001-2003), conforme a disponibilidade de dados à época. A opção foi justificada por permitir uma análise mais estrutural que conjuntural. Outra delimitação da pesquisa é que ela diz respeito apenas a firmas do estrato certo da Pesquisa Industrial Anual (PIA), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE), ou seja, engloba apenas firmas que empregavam, à época, mais de 30 funcionários.

Tabela 21 – Características das firmas por nível de potencial exportador.

Variáveis	*Médias por nível de potencial exportador*			
	Firmas não exportadoras		*Firmas exportadoras*	
	Firmas voltadas para o mercado interno	*Firmas potenciais exportadoras*	*Firmas exportadoras*	*Firmas fortemente exportadoras*
Número de firmas	*11.340*	*4.058*	*4.058*	*2.434*
Produtividade (R$ mil/trabalhador)	*14,98*	*29,64*	*32,1*	*76,12*
Gasto de energia elétrica/trabalhador (R$ mil)	*1,11*	*1,76*	*1,98*	*3,85*
Tempo de estudo médio da mão-de-obra (anos)	*6,91*	*7,34*	*7,43*	*8,57*
Tempo de empresa do funcionário mais antigo (meses)	*133,88*	*183,36*	*183,41*	*273,62*
Gastos em marketing/faturamento (%)	*0,25*	*0,54*	*0,55*	*1,18*
% dos empregados com 1º grau completo	*50,63*	*54,89*	*54,92*	*65,77*
Remuneração média mensal (R$)	*445,62*	*633,17*	*674,49*	*1.562,79*
Valor de transformação industrial (R$ mil)	*1.134,43*	*5.402,41*	*6.995,53*	*51.046,50*
Valor exportado médio (US$ mil)	*0*	*0*	*1.506*	*14.523*
Coeficiente de exportações (Exportações/faturamento - %)¹	*0*	*0*	*16,3*	*24,3*

Fonte: DE NEGRI, João Alberto e ARAÚJO, Bruno César Pino Oliveira de (organizadores). As Empresas Brasileiras e o Comércio Internacional. p. 23. Brasília: Ipea, 2006. Elaborado pelos autores, a partir de dados da Secex/MDIC, PIA, Rais e Bacen.

Nota: ¹ Coeficiente de exportação calculado a partir da taxa média de câmbio do ano 2000 de R$/US$ 1,954

204. Estes números demonstram que empresas potenciais exportadoras possuem algumas das condições objetivas necessárias para passarem a exportar. Por outro lado, a pesquisa também indica que as empresas exportadoras não consolidadas podem facilmente deixar de exportar, caso passem por

alguma adversidade ou mesmo por uma mudança de orientação interna. Deste modo, estes dois grupos de empresas parecem se constituir como foco preferencial para políticas de promoção de exportações.

A importância das ações de Promoção Comercial

205. A inserção de uma nova empresa no comércio exterior implica em uma série de custos fixos bastante relevantes, principalmente para as empresas de menor porte. Segundo Markwald & Puga (2002), para incrementar a taxa de entrada líquida de novos exportadores, os policy-makers precisam envidar esforços para reduzir os custos de entrada na atividade exportadora e aumentar, assim, os lucros esperados dos potenciais exportadores. Há evidências de que esses custos são vultosos e de que sofrem rápida depreciação: após três anos fora do mercado externo, as firmas exportadoras constatam que lhes resulta tão caro retornar ao mercado quanto para uma outra que jamais exportou (ROBERTS & TYBOUT, 1997). Este cenário chama a atenção para a necessidade de que sejam adotadas medidas horizontais voltadas para a expansão da base exportadora e que sejam acompanhada por medidas de estímulo à permanência dos novos exportadores, ainda não consolidados, no mercado internacional.

206. A questão da redução dos custos fixos impostos aos exportadores, nos remete, ainda, à importância que deve ser dada à implementação das medidas propostas pela Estratégia Nacional de Simplificação do Comércio Exterior e outras com o mesmo propósito. Assim, a adoção de ações horizontais destinadas a simplificar os procedimentos e questões tributárias, e a reduzir os custos de entrada, a burocracia, as dificuldades para reunir informações comerciais relevantes e os diversos entraves que afetam a logística da atividade exportadora são tão importantes quanto estimular a conquista de capacidades técnico-gerenciais que permitam a entrada de empresas iniciantes no comércio internacional.

207. Corroborando este entendimento, um levantamento realizado pelo MDIC em 2010, apontou que algumas das principais dificuldades apresentadas por empresas de menor porte no momento em que buscam se inserir no cenário internacional são, entre outras, as seguintes: a) dificuldades no desembaraço aduaneiro e na logística de fiscalização fronteiriça; b) desconhecimento das potencialidades, regulamentações e encargos tributários próprios de cada mercado no exterior; c) dificuldades em adequar os produtos aos parâmetros de exportação; e d) existência de poucos canais e redes de contato para a identificação de clientes no exterior.

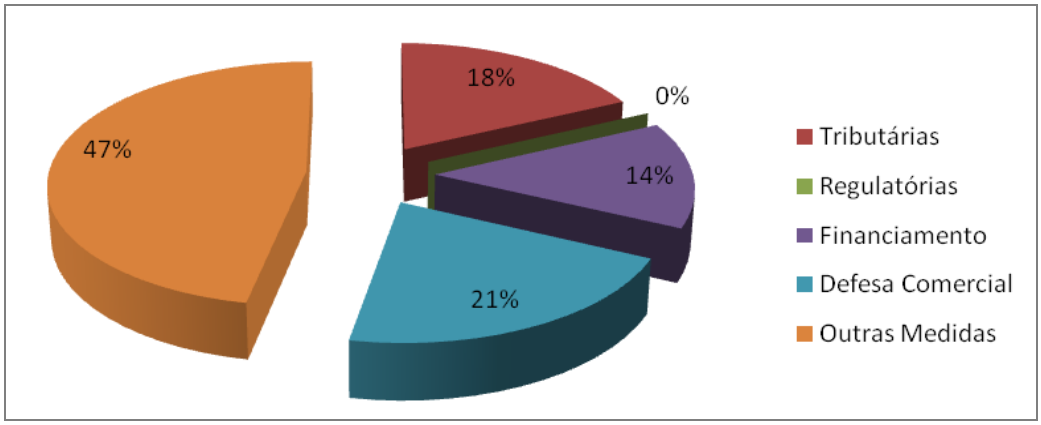
208. Conforme esse mesmo levantamento, para a maioria das MPEs, a melhoria nos mecanismos públicos de promoção comercial de empresas de bens e serviços brasileiros é a principal maneira de se aumentar a eficácia dos instrumentos públicos de estímulo à exportação de bens e serviços, conforme a opinião de 18% dos participantes. A capacitação e a desoneração tributária, cada uma com 14%, são outros dois pontos relevantes apresentados pelas empresas, seguidos pela melhoria nas condições de financiamento (13%) e a simplificação logística (12%).

209. Diante disso, fica clara a importância de um Sistema de Promoção Comercial efetivo para facilitar a inserção internacional das empresas, na medida em que ele busca promover as necessárias melhorias de competitividade interna nas empresas, por meio de treinamentos e consultorias, bem como a redução dos custos fixos inerentes ao processo de internacionalização e das grandes incertezas que envolvem tal processo, principalmente para empresas iniciantes, por meio de medidas de simplificação do comércio e de levantamento de informações sobre legislações e mercados no exterior.

210. Importante destacar que o termo 'promoção comercial' pode ser usado em seu sentido lato e stricto sensu. Promoção comercial stricto sensu é o suporte concedido à realização da exportação propriamente dita, por meio da realização de feiras internacionais, no país e no exterior, e em missões presidenciais, ministeriais, ou outros. Promoção comercial lato sensu engloba, além destas, ações que também podem ser chamadas, especificamente, de ações de 'apoio à exportação' e dizem respeito a ações tais como levantamento de estatísticas e informações comerciais, treinamentos e capacitações em gestão e/ou em procedimentos de exportação, dentre outros, e que visam à preparação para a obtenção da capacidade de exportar.

211. Conforme o Relatório das Macrometas da PDP, os tipos de ações de estímulo às exportações no Brasil para o período de maio/2008 a setembro/2010 possuem a seguinte concentração:

Gráfico 7 – Medidas de estímulo às exportações, por tipo, de mai./2008 a set./2010.



Fonte: Relatório de macrometas da PDP.

212. No que diz respeito às ações que se classificam como 'Outras Medidas', encontram-se uma série de ações de treinamento e capacitação; de apoio à participação em feiras, missões e eventos internacionais; de levantamento de estatísticas e de informações comerciais; de apoio ao posicionamento e à consolidação de marcas; dentre outros.

213. Nesse contexto, os principais órgãos envolvidos na adoção de tais medidas são os seguintes: a) Departamento de Planejamento e Desenvolvimento do Comércio Exterior (Depla), da Secretaria de Comércio Exterior, do MDIC; b) Departamento de Promoção Comercial (DPR), do Ministério das Relações Exteriores (MRE); c) Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (Apex-Brasil).

214. Sem diminuir ou desconsiderar a importância das demais medidas envolvidas no estímulo à exportação, a análise do Sistema de Promoção Comercial brasileiro, aqui realizada, se dará com escopo restrito à atuação dos três órgãos acima citados, uma vez que são eles que possuem a competência e a atribuição de pensar, estruturar e levar a cabo ações de promoção comercial no Brasil. São também estes os órgãos responsáveis por subsidiar a CAMEX e o governo nos processos de coordenação e de elaboração de políticas gerais e de estratégias setoriais de exportação.

7.2 Análise de risco

215. Segundo análise realizada pela equipe de levantamento, podem ser destacadas as seguintes forças, fraquezas, oportunidades e ameaças para o Sistema de Promoção Comercial brasileiro.

Tabela 22 – Análise SWOT – Promoção Comercial.

	Ambiente Interno	Ambiente Externo	
+	*Forças*	*Oportunidades*	+
	• *Os atores envolvidos dispõem de diversos programas/projetos já estruturados para a promoção comercial, tais como: Encomex (encontros voltados à divulgação de informações, promoção da realização de contatos entre agentes e da cultura exportadora); Redeagentes e PEIEX (treinamento e capacitação); Primeira Exportação e PEIEX (consultoria direta às empresas), Portal do Exportador, Vitrine do Exportador, Radar Comercial, Aliceweb e outros (sítios com estatísticas, informações e orientações de interesse para o comércio internacional);* • *Estrutura adequada e pessoal capacitado, além de maior*	• *Parcerias com entes estaduais, municipais e privados para a comunhão de esforços na promoção comercial (a exemplo dos programas Primeira Exportação, PEIEX e PSI);* • *Conjuntura econômica internacional favorável à inserção internacional das empresas nacionais.*	

	flexibilidade na aplicação de recursos, por parte da Apex-Brasil, por se tratar uma entidade integrante do Sistema S (Serviço Social Autônomo); • *Existência de sete Centros de Negócios da Apex-Brasil no exterior;* • *Capilaridade interna da Apex-Brasil;* • *Capilaridade externa do MRE (rede de Embaixadas e SECOMs).*		
	Ambiente Interno	Ambiente Externo	
-	*Fraquezas*	*Ameaças*	-
	• *Ausência de uma estratégia única de atuação no âmbito do Governo Federal;* • *Dificuldade de articulação institucional entre os atores governamentais;* • *Dificuldades na divulgação dos programas, projetos e ferramentas existentes (especialmente do MDIC e do MRE);* • *Baixo controle dos impactos gerados pelos projetos/programas, em função das características dos indicadores de desempenho utilizados em alguns casos;* • *Fragilidade no acompanhamento do desempenho dos Centros de Negócios da Apex-Brasil no exterior;* • *Baixa capilaridade do MDIC para realizar promoção comercial;* • *Orçamento escasso da Secex/MDIC para a execução dos programas e projetos e para a realização de estudos de prospecção de mercados;* • *Baixa quantidade de pessoal alocado às funções de comércio*	• *Falta de esforço das empresas nacionais para inserção de produtos no mercado exterior;* • *Possibilidade de pouca efetividade na escolha do público-alvo ideal dos programas e projetos (problemas de focalização);* • *A conjuntura econômica internacional pode prejudicar a inserção internacional de alguns setores de empresas nacionais;* • *Possibilidade de conflitos de interesses entre os atores governamentais e as empresas;* • *Possibilidade de conflitos de interesse entre Governo Federal, estados e municípios e, destes, entre si;* • *A burocracia na logística de exportação, e a escassez de informações de mercado e de incentivos financeiros e creditícios para a exportação influenciam nos resultados da promoção comercial;* • *Alocação de parte da receita oriunda de ações de Defesa Comercial para a conta Reserva de Contingência, contrariando a Lei nº 9.019/1995, que a destina a ações de comércio exterior.*	

Tabela 23 – Riscos, efeitos associados e controles existentes relacionados ao às ações de Promoção Comercial.

Riscos	Consequências	Controles
Ações pulverizadas, mais operacionais e menos estratégicas.	*Baixa efetividade e eficiência nas ações de promoção comercial.*	*Não identificado.*
Incrementos nas exportações e na competitividade das empresas menores do que os que poderiam ser obtidos por	*Baixa efetividade e eficiência nas ações de promoção comercial.*	*Apex-Brasil vem implementando o esforço de identificação e de construção de indicadores consistentes e está elaborando novas metodologias de*

Riscos	Consequências	Controles
ações governamentais articuladas e complementares entre si.		*avaliação de desempenho, com vistas a aderir às propostas metodológicas do ITC.*

216. As ações de promoção levadas a cabo pelo governo federal correm o risco de ter sua efetividade e sua eficiência prejudicadas, em função principalmente dos seguintes fatores: a ausência de coordenação na definição de uma estratégia de atuação do governo federal e a consequente dificuldade de articulação institucional entre os órgãos envolvidos – a saber: Depla/MDIC, Apex-Brasil e DPR/MRE – bem como a dificuldade de se estabelecer controles e indicadores apropriados para acompanhar a execução das ações de promoção.

Coordenação na definição de uma estratégia de promoção comercial para o governo federal.

217. De acordo com a instituição internacional responsável por pensar e fomentar as ações de promoção no mundo – o ITC, a elaboração de um portfólio de produtos e serviços de promoção deverá ser concluída após um processo de concepção estratégica estruturado, contemplando todos os níveis da administração envolvidos. Apenas após este processo, as Instituições de Apoio ao Comércio teriam condições de tomar decisões racionais relativas aos recursos de que necessitam e a como aplicá-los em diferentes processos, a fim de produzir, comunicar e distribuir os diferentes serviços à sua clientela.

218. De acordo com um estudo do BNDES intitulado 'A institucionalidade da Política Brasileira de Comércio Exterior', uma das causas para a dificuldade de coordenação entre os órgãos estaria na:

'ausência de visão estratégica compartilhada, que dificulta a criação de consensos básicos dentro do governo, originados da variedade de diagnósticos e iniciativas, nem sempre convergentes, realizadas pelos diferentes órgãos que atuam na política brasileira de Comércio Exterior.' (VEIGA & IGLÉSIAS, 2002)

219. Assim, diante da inexistência de uma estratégia conjunta do governo federal, a atuação de cada órgão de promoção é definida internamente, com base em diretrizes, informações e dados próprios, que levam, por exemplo, à identificação de públicos-alvo e de setores prioritários distintos uns dos outros. Esse fato pode vir a gerar sobreposições de esforços e falta de sinergia nas ações executadas.

220. No entanto, vale ponderar que, de forma geral, considerando apenas o Depla/MDIC e a Apex-Brasil, a dificuldade de articulação tende a ser atenuada, uma vez que as duas unidades fazem parte do Sistema MDIC e que possuem focos prioritários de atuação distintos uma da outra. Quanto ao MDIC, o foco concentra-se em ações de 'apoio à exportação', ou seja, promoção da cultura exportadora, por meio de treinamentos e capacitações, e produção de estatísticas e informações interessantes ao comércio. Já a Apex-Brasil concentra-se mais fortemente em ações de promoção stricto sensu, mais diretas, em função de sua maior capilaridade e flexibilidade de atuação, tais como feiras, eventos e missões.

221. Porém, mesmo no âmbito da relação Apex-Brasil/MDIC, existem ações que se correlacionam e, por isso, poderiam ser executadas de forma coordenada. Essa é, inclusive, uma das medidas previstas no Plano Nacional da Cultura Exportadora (MDIC, 2011), no que diz respeito ao Projeto Primeira Exportação do MDIC e ao Programa de Extensão Industrial Exportadora (PEIEX), da Apex-Brasil.

222. O citado projeto do MDIC, somado a um programa do Ministério, o Redeagentes, e o PEIEX da Apex-Brasil, em conjunto com o Projeto Setorial Integrado (PSI), também da Apex, possuem escopos e objetivos muito similares e correlatos. Eles são programas de qualificação para a exportação (Redeagentes e PEIEX) e de promoção comercial voltada à inserção, e posterior consolidação, de empresas iniciantes no mercado internacional (Primeira Exportação e PSI).

223. O que diferencia tais programas é que seus públicos-alvo são empresas em diferentes estágios de maturação para a inserção internacional. Quanto ao Redeagentes, no braço voltado à capacitação de pequenos e médios empresários, e ao Primeira Exportação, os públicos-alvo são empresas potencialmente exportadoras que demandam de apenas algum contato com a terminologia e os procedimentos de comércio, além de algumas adaptações produtivas, de design, ou similares, para passarem a exportar. O PEIEX, por sua vez, apoia empresas que ainda necessitam de aprimoramentos competitivos e organizacionais para chegarem a atingir esse estágio. Por fim, o PSI apoia empresas que

já exportam, mas que ainda não se consolidaram suficientemente no mercado internacional para terem condições de fazerem isso sozinhas.

224. Mesmo sendo voltados a públicos-alvo em diferentes estágios de maturação, todos estes projetos possuem como objetivo capacitar empresas para que se tornem novas exportadoras e/ou para que, posteriormente, se consolidem no mercado internacional até terem condições de se manterem exportando, de forma independente.

225. No entanto, estes programas são pensados, planejados e conduzidos paralelamente pelos citados órgãos, de forma separada. Para os programas do Ministério, os setores a serem priorizados e as empresas a serem apoiadas são definidos pelos governos estaduais parceiros, considerados como os agentes mais adequados para realizar essa identificação, por conhecerem de perto as realidades locais. Para a Apex-Brasil, as empresas a serem apoiadas, e enquadradas em cada tipo de programa, são identificadas com base em uma classificação do grau de maturidade das diversas empresas que se cadastram nos sistemas da Apex-Brasil.

226. É possível que, se esses programas fossem planejados de forma coordenada, pudessem confluir num esforço conjunto de atuação, atingindo mais efetivamente seus objetivos e, inclusive, atendendo a um público melhor selecionado.

227. Na prática, o PEIEX hoje tem seu foco fortemente voltado para ações que promovam ganhos de competitividade nas empresas, e contribui pouco para a formação de novas firmas exportadoras. Esse foco é importante e a melhoria gerencial das empresas é extremamente necessária no setor de pequenas e médias. Mas muitas empresas interrompem a sua participação no programa durante os ciclos intermediários de melhoria da competitividade, não chegando a completar o último ciclo, que se finaliza com a entrada no mercado internacional.

228. Segundo estimativa do MDIC, citada em entrevista realizada no Depla/MDIC, em 09/06/2011, apenas 4% das 7.500 empresas atendidas pelo PEIEX, em todo o Brasil, teriam, de fato, condições de exportar. Esses dados não podem ser precisados porque o acompanhamento do programa ainda não está sendo feito de forma automatizada em todos os núcleos operacionais que executam o PEIEX nas diversas localidades. A ferramenta que permitiria esse acompanhamento já existe, mas apenas recentemente tornou-se operacional, e ainda não é utilizada de forma sistemática pelos diversos Núcleos Operacionais. Esse fato faz com que não seja possível identificar, por exemplo, em qual, ou em quais, momentos dos ciclos as empresas tendem a abandonar mais frequentemente o programa, e, com isso, os gargalos e suas motivações não são identificados, e perde-se a oportunidade da introdução de mudanças que estimulem a maior permanência das empresas no PEIEX.

229. No entanto, a coordenação central do PEIEX, com a finalidade de participar de um prêmio promovido pelo ITC, digitalizou os dados de questionários em papel relativos ao estado de Minas Gerais – escolhido como caso de sucesso do programa – e realizou a consolidação das informações que confirmam a tendência do PEIEX em se concentrar mais em promover ganhos de competitividade do que em promover a entrada e consolidação no mercado internacional.

230. Para Minas Gerais, que é percebido como Núcleo Operacional modelo, 1.292 empresas haviam se registrado no programa (Fase 1). Dessas, 1.186 concluíam a Fase 2, voltada à criação da consciência quanto à necessidade de promoção de melhorias operacionais internas, 907 empresas concluíram a fase 4, implementando ao menos algum tipo de melhoria interna, em áreas como melhorias no processo produtivo, ou contabilidade e finanças. E por fim, 243 empresas concluíram a chamada Fase 6, caracterizada como a fase de mudança comportamental, com vistas a uma atitude pró-internacionalização.

231. De acordo com aquele levantamento, 458 empresas haviam promovido melhorias competitivas, com o apoio do PEIEX, mas apenas 15 haviam se tornado exportadoras. Das empresas apoiadas, 123 já exportavam ao início do projeto, e 12 delas alcançaram novos mercados com a ajuda do PEIEX.

232. Outro dado relevante, é que das empresas participantes do PEIEX, em Minas Gerais, 173 foram direcionadas a outros programas da Apex-Brasil, e 74 se encontravam utilizando os serviços da Agência, à época do levantamento, principalmente através do PSI, e da participação em feiras, missões e

seminários. Ou seja, tais empresas passaram a condição de exportadoras, ou, ao menos, de potenciais exportadores.

233. A proposta do Plano Nacional da Cultura Exportadora é, então, integrar o PEIEX com o programa Primeira Exportação, do MDIC, da seguinte forma: empresas egressas do PEIEX, tornar-se-iam aptas para entrar, de forma direta, no Primeira Exportação, sem que precisassem passar por novos diagnósticos, no MDIC, quanto à sua maturidade para a exportação. Em poucas palavras, as empresas sairiam prontas do PEIEX, para ingressar no Primeira Exportação.

234. No entanto, o objetivo expresso do PEIEX é o de promover ganhos de competitividade com vistas ao aumento das exportações e da base exportadora brasileira. O PEIEX tem condições de voltar-se a esse objetivo último, e tem buscado gradativamente fazê-lo, inclusive por que esse objetivo se coaduna com a missão da entidade responsável pelo programa, a Apex-Brasil.

235. Transferir a etapa final desse processo ao Primeira Exportação traz um risco ao processo, que deve ser considerado. O nível de capilaridade, flexibilidade e capacidade de execução orçamentária da Apex-Brasil é consideravelmente maior que a do MDIC, de modo que a transferência do fim do ciclo exportador dos programas para o Primeira Exportação – apesar de sua execução descentralizada – pode vir a comprometer as finalidades de ambos, sem que ocorra a racionalização do uso de recursos que seria esperada de uma maior coordenação entre ações com finalidades correlatas.

236. Além disso, o Primeira Exportação é executado por meio de parcerias firmadas com os governos estaduais. Essa forma de execução permite que as diferentes potencialidades regionais possam ser aproveitadas, mas levam à necessidade de pactuação de metas caso a caso, e também de repactuações de tais metas, quando das mudanças de governos locais. Desta forma, existe uma grande complexidade na fase de implementação do Primeira Exportação, que leva a constantes redefinições de setores e empresas prioritários para as ações de promoção em cada localidade, e inclusive a revisões de cronograma e de agenda, com prejuízos para a execução de tais ações.

237. Como o MDIC necessita do apoio de cada um dos estados para a implementação do Primeira Exportação, a ausência de interesse pela participação no projeto por parte de alguns estados inviabiliza a implementação dessa ação de apoio em estados com forte potencial exportador, tais como São Paulo e Mato Grosso.

238. Diante de tudo isso, a forma de articulação projetada pelo Plano pode não se mostrar a mais adequada, e vir a representar um risco à atividade de promoção à exportação propriamente dita, por parte do PEIEX. O PEIEX tem condições de consolidar-se na formação de potenciais exportadoras e de encontrar formas de incentivar as empresas participantes a persistirem na implementação dos ciclos do programa e a avançarem até o estágio de maturidade necessário à exportação.

239. Também deve ser destacada a falta de articulação percebida entre os Centros de Negócios da Apex-Brasil, no exterior, e os Serviços de Promoção Comercial (SECOMs) do MRE, que se encontram instalados nas embaixadas e/ou consulados brasileiros. A Apex-Brasil possui seis Centros de Negócios já instalados em diferentes países e está instalando um sétimo Centro, em Luanda, Angola. Já o MRE possui 100 SECOMs, espalhados por 78 países. Os Centros de Negócios e os SECOMs atuam ambos de forma independente, sob demanda, com base nas solicitações que lhes são apresentadas cotidianamente pelo setor produtivo. Dessa forma, não ocorre, entre essas unidades, o planejamento de uma atuação coordenada e pró-ativa para melhor atender às empresas brasileiras.

240. A estratégia de atuação sob demanda também compromete a efetividade dos serviços prestados, em ambos os casos. Conforme entrevista realizada em 31/05/2010, a Apex-Brasil já reconhece essa fragilidade e tem reorientado os seus Centros a buscarem uma atuação mais pró-ativa, tal como a identificação de oportunidades de negócios, de clientes potenciais e de setores preferenciais voltados para os seus respectivos países, que possam vir a ser atendidos por empresas brasileiras, dentre outros. Já para os SECOMs, essa mudança de estratégia de atuação ainda não está consolidada, em função da estrutura menos robusta de que dispõem os Serviços de Promoção Comerciais, em termos de pessoal e de orçamento. Vale destacar que estudo realizado pelo DPR/MRE sobre o Sistema de Promoção Britânico demonstrou que 80% das oportunidades de negócios geradas pelas rotinas operacionais das agências da

Rede Trade UK derivavam de atividades pró-ativas, como visitas às empresas envolvidas, por funcionários das agências inglesas.

241. Outro aspecto relevante diz respeito às dificuldades de articulação entre Apex-Brasil e MDIC, de um lado, e o DPR/MRE, de outro. A estrutura fortemente hierárquica da carreira diplomática, bem como a falta de priorização conferida, por essa carreira, a temas comerciais, explicam, em parte, esse distanciamento. Conforme entrevista realizada em 25/03/2011, no DPR, a posição secundária do tema para o Itamaraty faz com que o grau de fluidez no relacionamento com o Sistema MDIC dependa muito fortemente das pessoas que se encontram a frente do MRE, do MDIC e da Apex-Brasil, a cada momento. Caso tais pessoas tenham um bom relacionamento entre si, os trabalhos tendem a ocorrer com maior nível de coordenação, caso contrário, o isolamento prevalece.

242. Quanto à atuação especificamente dos SECOMs/MRE, auditoria do TCU que resultou no Acórdão 992/2009–Plenário apontou ainda a ausência de prévio treinamento em promoção comercial dos servidores alocados aos Serviços. Diante disso, o Acórdão recomendou que fossem ampliados os treinamentos e a formação de tais servidores, com vistas a ganhos de efetividade e eficiência.

243. Aquela auditoria também já havia apontado o problema de articulação entre os diversos órgãos do Sistema de Promoção Comercial brasileiro, bem como a necessidade de o Itamaraty oferecer maior apoio à Apex-Brasil e às empresas brasileiras, por meio de sua estrutura instalada no exterior. A auditoria da qual decorreu o citado Acórdão levantou dados de 2005 a 2007.

244. É importante destacar, de todo esse contexto, que a ausência de coordenação na definição de uma estratégia de atuação conjunta do governo federal e a consequente dificuldade de articulação institucional entre os órgãos envolvidos pode vir a ser atenuada pelo processo de elaboração de um Planejamento Estratégico que estava ocorrendo à época deste levantamento, pela primeira vez, no âmbito do MDIC. O Ministério optou por realizar o Planejamento de forma conjunta com todas as entidades ligadas ao que tem sido chamado de 'Sistema MDIC'. Dessa forma, MDIC e Apex-Brasil estavam pensando diretrizes estratégicas de promoção comercial. Mesmo que este processo não chegue ao nível de se materializar em uma estratégia conjunta de atuação, tais discussões se apresentam como bastante salutares para aproximar as realidades – oportunidades e dificuldades – de ambos os órgãos umas das outras.

245. De toda forma, corre-se o risco de que um dos braços importantes do Sistema de Promoção Comercial brasileiro – DPR/MRE – mantenha-se fora desse processo. Assim, o Planejamento Estratégico em elaboração poderia contribuir para melhorias de articulação, mas também poderia não resolver o problema aqui apresentado e a ausência de institucionalização na interlocução do Itamaraty com os demais órgãos que realizam promoção comercial.

246. Todo este contexto pode vir a ocasionar a execução de ações pulverizadas, mais operacionais e menos estratégicas, e que produzam incrementos nas exportações e na competitividade das empresas menores do que os que poderiam ser obtidos por ações governamentais articuladas e complementares entre si.

Estabelecimento de controles e indicadores para acompanhar as ações de promoção comercial

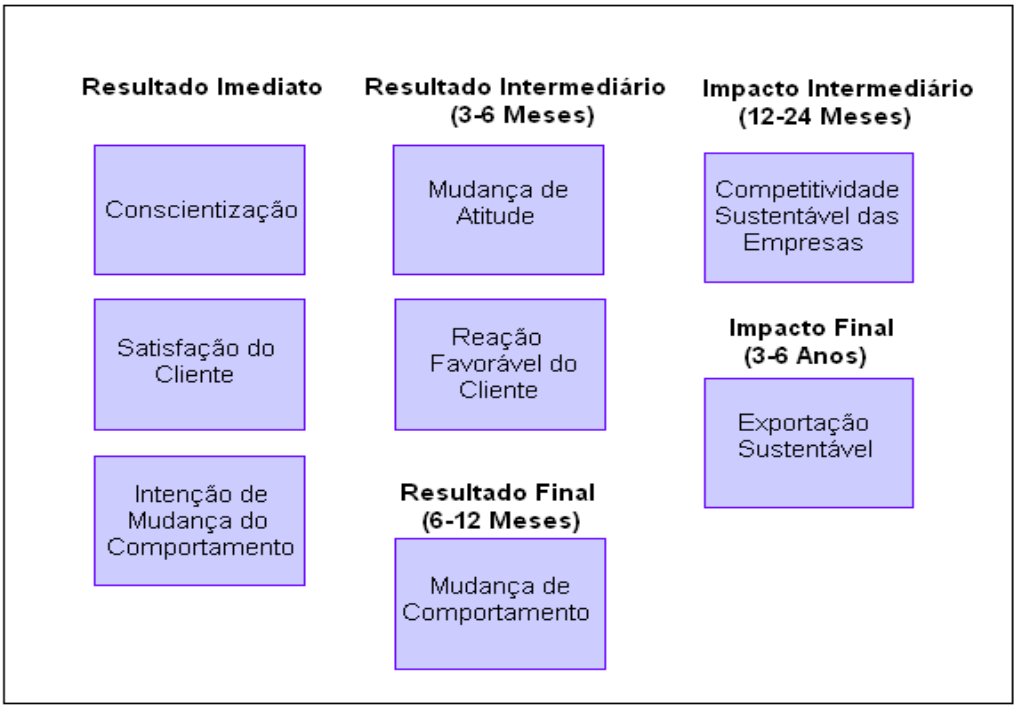
247. Outro fato que pode contribuir para o risco de baixa efetividade e eficiência nas ações de promoção é a dificuldade de se estabelecer controles e indicadores apropriados para acompanhar a execução de tais ações.

248. A primeira dificuldade para a elaboração dos indicadores decorre da própria natureza da atividade exportadora. Ou seja, para que um empresário decida exportar, uma série de fatores intervenientes é considerada, como por exemplo: a) segurança jurídico-institucional e estabilidade macroeconômica mínimas nos países envolvidos; b) situação cambial favorável; c) custo de logística de escoamento aceitável; d) condições operacionais da empresa adequadas para o atendimento da demanda externa; e) características objetivas de seus produtos que sejam valorizadas no mercado internacional. Deste modo, é difícil estabelecer quais fatores foram de fato cruciais para que uma determinada exportação tenha sido realizada e quais foram decisivos para que determinada operação tenha sido abortada. Sendo assim, é difícil isolar os efeitos e impactos puros de uma ação de promoção, uma vez

que mesmo que elas sejam adequadas e tempestivas, não têm o poder de garantir, sozinhas, que o empresário venha, de fato, a decidir exportar.

249. De toda forma, isso não implica no entendimento de que essas ações não devam ser mensuradas e acompanhadas para que seus resultados possam ser auferidos. Muito ao contrário, a orientação da mais elevada entidade mundial sobre o tema de Promoção – o ITC – é a de que as Instituições de Apoio ao Comércio (IAC) devem envidar esforços para desenvolver mecanismos de aferição de desempenho em três níveis: de resultado imediato; de resultado intermediário; e de impacto intermediário, conforme mostra o quadro resumo a seguir.

Figura 1 – Níveis para aferição de desempenho das ações de Promoção Comercial segundo o ITC.



Fonte: International Trade Centre (ITC). Programa de Capacitação. Parceria pela Excelência: Construção de capacidade da IAC.

250. Para o ITC, o impacto que uma IAC deve produzir idealmente são altos níveis de exportações sustentáveis. Entretanto, a entidade reconhece que medidas intermediárias tais como: conscientização, satisfação do cliente, intenção de mudança de comportamento, mudança de atitude favorável do cliente, mudança do comportamento real, competitividade sustentável, devem ser auferidas e valorizadas. Todas essas informações são relevantes para revelar o impacto causado pela ação do órgão de promoção na sociedade, e servem como contribuições posteriores para a retroalimentação das suas metas estratégicas, e para possíveis aprimoramentos dos projetos e processos.

251. A opção por não mensurar os impactos das ações de promoção, inviabilizando a comprovação da efetividade dos serviços prestados, pode, inclusive, acarretar em uma falta de credibilidade de tais instrumentos por parte dos empresários e possíveis clientes. Isso diminuiria a procura pelos mecanismos de apoio existentes e contrariaria o próprio esforço de promover a cultura exportadora junto ao empresariado brasileiro.

252. Instituições de promoção pelo mundo investem no acompanhamento e monitoramento da efetividade de suas ações. Segundo estudo realizado pelo IPEA, a entidade de promoção chilena – o ProChile – estabelece metas de curto e de médio prazo e monitora o desempenho de suas unidades, com uma avaliação de resultados individuais e coletivos, com base em negócios concretizados, produtos colocados, incrementos na participação de mercados-alvos, dentre outros (GUSSO, 2004). Também o já citado estudo realizado pelo DPR/MRE acerca do Sistema de Promoção Britânico aponta a atuação britânica nessa mesma direção.

253. Vale destacar que os órgãos de promoção comercial brasileiros já demonstram a preocupação em aprimorar os seus sistemas de avaliação e acompanhamento e já começam a adotar medidas nesse sentido.

254. No caso da Apex-Brasil, os indicadores de resultados expressos em seu Contrato de Gestão, de 2007, foram aprimorados por meio de um Termo Aditivo, assinado em 2009. O Termo Aditivo trouxe, em seu Anexo, o 'Novo Plano de Avaliação de Desempenho – Indicadores de Resultados', com indicadores mais refinados em relação aos constantes na versão inicial do Contrato de Gestão, com vistas a melhor expressar os reais impactos de suas ações na sociedade. Os indicadores estabelecidos foram atrelados a metas e iriam começar a ser levantados, pela primeira vez, ao final do primeiro semestre de 2011. Os indicadores constantes do Contrato de Gestão de 2007, e de seu respectivo Termo Aditivo, de 2009, e suas descrições correspondentes, estão listados no Apêndice C.

255. É importante ressaltar que a Apex-Brasil vem implementando o esforço de identificação e de construção de indicadores consistentes e está elaborando novas metodologias de avaliação de desempenho, com vistas, inclusive, a chegar ao nível de aferição de desempenho proposto pelo ITC, como acima exposto, o qual retrata os diferentes níveis de resultados obtidos pelas ações de promoção. A expectativa da Apex-Brasil é que estes novos indicadores já possam estar construídos e passíveis de aferição a partir de 2013, data em que deverá ser assinado um novo Termo Aditivo ao Contrato de Gestão com o MDIC.

256. Até então, a Apex-Brasil acompanhava a execução de seus projetos internos e também dos convênios que celebra com associações setoriais, de forma individual, e com base nos indicadores mais clássicos, previstos no Anexo V do Contrato de Gestão de 2007. A partir de junho de 2011, porém, havia previsão de que os novos indicadores previstos no Termo Aditivo de 2009 já seriam levantados.

257. A Agência encontrava-se ainda trabalhando no desenvolvimento de uma metodologia de avaliação comparada e qualitativa da capacidade de gestão de projetos das entidades convenentes e dos gestores de projetos internos da Agência. O objetivo é identificar quais gestores e quais entidades possuem melhores condições para gerir os projetos que executam na Apex, ou através de seu apoio.

258. O próximo passo será conseguir mensurar os impactos de fato gerados nas empresas apoiadas por produtos ou programas da Agência. Para isso, está sendo desenvolvida uma metodologia de análise, em parceria com a Universidade Federal do Rio Grande do Sul (URGS), com vistas à avaliação comparada e qualitativa do desempenho exportador das empresas apoiadas, em relação ao desempenho de um grupo-controle de empresas não-apoiadas, do mesmo setor, mesma região e para o mesmo período, com vistas a verificar o real benefício, em termos de exportações, que as ações da Apex agregam.

259. Posteriormente, será implementada uma nova metodologia baseada nas diretrizes acima citadas do ITC, em que os diferentes níveis de impacto, em termos de ganhos de competitividade, de exportações e de sustentabilidade possam ser auferidos no âmbito das empresas. Espera-se que o próximo Termo Aditivo, com data para vigorar a partir de 2013, já traga indicadores capazes de medir esses níveis de impacto.

260. Em relação à Apex-Brasil, um ponto sensível que deve ser destacado é a forma de acompanhamento dos Centros de Negócios da Apex-Brasil no exterior. Os Centros são unidades da Apex, ou seja, braços operacionais que dão continuidade às ações da Agência, nos locais onde estão instalados, em função das vantagens que a localização geográfica oferece. Eles não são vistos como agências a parte, e por isso existe uma dificuldade no estabelecimento de pactos em relação a indicadores e metas de desempenho. Atualmente, a agência está buscando identificar os processos e projetos executados por cada Centro para definir e pactuar metas relativas a esses processos e projetos. No entanto, este trabalho ainda encontrava-se em etapa inicial e não existiam metas de desempenho próprias para cada Centro. O acompanhamento do desempenho dos Centros se mostra fundamental, inclusive para apontar possíveis mudanças no cenário internacional que diminua a importância relativa de determinado Centro. No passado, Centros já chegaram a ser extintos, por que se concluiu que a sua realocação para outras localidades se mostraria mais produtiva, como foi o caso do antigo Centro de Lisboa. Isso mostra o quão importante o acompanhamento do desempenho dos Centros se faz importante.

261. Em relação ao MRE, a fiscalização conexa ao Acórdão 992/2009–TCU–Plenário apontava a ausência de implementação de indicadores de desempenho e de mecanismos de avaliação e monitoramento de resultados das ações, para o DPR e para os SECOMs, diante do que recomendou que se definisse um sistema de medição para monitorar o desempenho, não somente de atividades operacionais, mas principalmente, àquelas relacionadas aos usuários/clientes atuais e potenciais.

262. No caso do MDIC, percebe-se, a partir de informações prestadas pelos gestores, que os instrumentos disponíveis estão sendo repensados e aprimorados e que a preocupação com a aferição de seus desempenhos é predominante, conforme as medidas descritas no Apêndice D.

8. Conclusão

263. A presente fiscalização é decorrente de deliberação constante do Acórdão 332/2011–Plenário, prolatado no TC 001.090/2011-9, tendo em vista o propósito de se aprofundar conhecimento nas ações executadas pelo Governo Federal pertinente às políticas de desenvolvimento e comércio exterior e identificar os eventos de maior risco dos principais programas e ações gerenciados pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, a fim de identificar possíveis áreas de atuação do Tribunal.

264. Repisa-se que o conceito de risco tratado neste trabalho deve ser entendido como uma situação hipotética cuja probabilidade de ocorrência e impacto na ação governamental enseja uma atuação deste órgão de controle.

265. Para melhor focar o objeto do trabalho e aprofundar a análise de risco, foram selecionadas duas grandes áreas de estudo: Inovação e Comércio Exterior. Dentro da área de Inovação, além das questões macro políticas, em especial o fomento do setor produtivo, buscou-se uma análise mais aprofundada de duas questões específicas: a) o fomento e o marco regulatório da biotecnologia; e b) a gestão dos registros de marcas e patentes. As ações relativas à inovação forçou a análise de outros órgãos e entidades, em especial o MCT e a FINEP, no que diz respeito ao fomento à inovação, o CEGEN, no que diz respeito à biotecnologia, e o INPI, no que diz respeito ao registro de marcas e patentes.

266. A análise da temática do Comércio Exterior se dividiu em outros três temas específicos: a) defesa comercial; b) tratamento administrativo nas importações; e c) promoção comercial. A defesa comercial se dá no interior do próprio MDIC. Já a análise do tratamento administrativo das importações envolveu a análise conjunta do MDIC e da CAMEX. Em relação à promoção comercial, fez-se necessário expandir a análise à APEX e ao MRE.

267. Após as fases de pesquisa, entrevistas com gestores e especialistas e visita a unidades administrativas do MDIC, APEX, ABDI, INPI, e CGEN, foi possível descrever as áreas e/ou temas que apresentam riscos para a consecução dos objetivos da entidade e os fundamentos que levaram a equipe a caracterizar aquelas áreas como de risco.

268. A partir das análises produzidas, foram aventadas ações de controle, arrolados em termo sigiloso juntado ao processo. Essas informações foram remetidas à 5ª Secex e a 9ª Secex, detentoras da clientela, para serem tratadas como subsídios ao planejamento das ações de controle a serem desenvolvidas.

9. Proposta de encaminhamento

269. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, para posterior encaminhamento ao Gabinete do Exmo. Ministro José Múcio Monteiro, relator do processo, com as seguintes propostas:

I) encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida nos autos, acompanhada do relatório e do voto que a fundamentam, ao Ministro de Estado do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Ministério e ao Presidente do Instituto Nacional da Propriedade Industrial;

II) encerrar o processo, com fundamento no artigo 40, inciso V, da Resolução TCU nº 191/2006."

É o relatório.

VOTO

Cuidam os autos do relatório de levantamento de auditoria operacional com os propósitos de conhecer em profundidade as políticas e ações a cargo do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), identificar eventos de risco e subsidiar a seleção de temas de futuras auditorias do Tribunal.

2. Para atingir o objetivo final do levantamento, a equipe de auditoria realizou estudos, pesquisas, verificações **in loco** e valeu-se da técnica de mapeamento de riscos denominada SWOT, pela qual são identificados os pontos fortes, os fracos, as ameaças e as oportunidades atinentes ao programa ou ação governamental.

3. Foram objeto de seleção para análise risco duas grandes áreas: inovação e comércio exterior. Tais áreas têm caráter transversal, abrangendo o campo de atuação do MDIC, de suas autarquias e agências, bem como de outras unidades com ações e programas afins, a exemplo do Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT) e da Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP).

4. A análise de risco concentrou-se nas seguintes subáreas: fomento à inovação produtiva, fomento à inovação em biociências, gestão do processo de exame de marcas e patentes, tratamento administrativo nas importações (licenciamento), defesa comercial e promoção comercial.

5. A equipe de auditoria logrou identificar oportunidades de realização de fiscalização, nas modalidades de conformidade e operacional, em todas estas subáreas.

6. Verifico, pois, que o levantamento cumpriu, com méritos, o seu propósito, tendo sido encaminhado às unidades técnicas competentes um quadro resumo das oportunidades de auditorias para subsidiar a elaboração dos planos de fiscalização do Tribunal. Este quadro compõe peça sigilosa dos autos, tendo em vista que a aprovação de tais planos é feita em sessão de caráter reservado, nos termos do art. 244 do Regimento Interno do Tribunal.

7. Cabe, então, conforme propõe a unidade técnica, dar ciência do trabalho aos órgãos e entidades envolvidos.

8. Ao destacar a qualidade do trabalho realizado pela equipe de auditores coordenada pela Seprog, o qual está transcrito no relatório precedente, ressalto a conveniência e oportunidade do levantamento.

9. Com efeito, o Brasil, conquanto esteja trilhando um exitoso caminho rumo ao bloco de países desenvolvidos, ainda possui deficiências e gargalos na área de inovação e tecnologia que podem se tornar sérios entraves à consolidação do seu desenvolvimento econômico.

10. A pesquisa científica e seus subprodutos, inovação e tecnologia, são a base do crescimento econômico de qualquer nação democrática.

11. Para que o desenvolvimento seja economicamente sustentável, ele tem que estar alicerçado em ciência, tecnologia e inovação. Caso contrário, mais cedo ou mais tarde, a economia do país sofrerá inflexões irreversíveis ou, no mínimo, ficará à mercê da conhecida volatilidade dos mercados internacionais, principalmente o de **commodities**.

12. Em razão disso, o Tribunal presta um relevante serviço à sociedade brasileira ao decidir atuar em áreas que, em geral, não são o foco das fiscalizações, seja em razão de que não envolvem (embora deveriam) grandes montantes de recursos financeiros (materialidade) se comparadas com outras como infraestrutura e regulação, seja por, aparentemente, apresentarem menos problemas (risco).

13. Todavia, a percepção relacionada à materialidade pode estar equivocada, quando se observa o potencial de geração de externalidades positivas das citadas áreas.

14. Igualmente, pode estar se cometendo um erro quando, **a priori**, se atribui um nível baixo de risco às mencionadas áreas.

15. Neste sentido, o trabalho da Seprog foi profícuo e efetivo, porquanto, mediante um inconteste estudo técnico, logrou identificar sete oportunidades de fiscalização, que se mostram pertinentes do ponto de vista dos critérios objetivos de relevância, oportunidade, materialidade e risco, os quais devem nortear a realização de ações de controle pelo Tribunal.

Por todo o exposto, voto por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 21 de setembro de 2011.

JOSÉ MÚCIO MONTEIRO
Relator

ACÓRDÃO Nº 2534/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 004.795/2011-3
2. Grupo I – Classe VII – Assunto: Relatório de Levantamento Operacional
3. Interessado: Tribunal de Contas da União
4. Unidade: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior - MDIC
5. Relator: Ministro José Múcio Monteiro
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas - Seprog
8. Advogado constituído nos autos: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam do levantamento de auditoria operacional com os propósitos de conhecer em profundidade as políticas e ações a cargo do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), identificar eventos de risco e subsidiar a seleção de temas de futuras auditorias do Tribunal.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, com fundamento nos artigos 1º, inciso II, da Lei 8.443/1992; 238 e 169, inciso IV, do Regimento Interno, e ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. encaminhar cópia deste acórdão, acompanhada dos respectivos relatório e voto:
9.1.1. ao Ministro de Estado do Desenvolvimento, Indústria e Comércio;
9.1.2. ao Ministro de Estado da Ciência e Tecnologia;
9.1.3. à Ministra-Chefe da Casa Civil; e
9.1.4 ao Presidente do Instituto Nacional da Propriedade Industrial;
9.2. arquivar o processo.

10. Ata n° 39/2011 – Plenário.
11. Data da Sessão: 21/9/2011 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2534-39/11-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Augusto Nardes (na Presidência), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro (Relator).
13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.
13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO NARDES
Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)
JOSÉ MÚCIO MONTEIRO
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário
TC-012.562/2011-4
Natureza: Representação
Unidades: Ministério do Trabalho e Emprego, Ministério do Desenvolvimento Agrário, União Multidisciplinar de Capacitação e Pesquisa, Agência Norte-Sul de Pesquisa, Desenvolvimento Social e Cultural, Associação para Organização e Administração de Eventos, Educação e Capacitação, Agência de Tecnologia, Pesquisa e Ensino do Nordeste, Organização para Conservação da Biodiversidade e Meio Ambiente e Sociedade de Apoio Sócio-Ambientalista e Cultural.
Representante: Secex/SE

Sumário: REPRESENTAÇÃO. POSSÍVEIS IRREGULARIDADES NAS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS FEITAS A ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS NO ESTADO DE SERGIPE. SUSPENSÃO CAUTELAR DO REPASSE DE RECURSOS. OITIVA. COMPROVAÇÃO DA EXISTÊNCIA FÍSICA DE DUAS ENTIDADES E NÃO COMPROVAÇÃO DOS INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES A ELAS ATRIBUÍDOS. REVOGAÇÃO DA CAUTELAR RELATIVA AO MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. CONFIRMAÇÃO DA CAUTELAR REFERENTE AO MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. APENSAMENTO.

RELATÓRIO

Este processo refere-se à representação formulada pela Secex/SE sobre possíveis irregularidades nas transferências voluntárias feitas a organizações não governamentais no Estado de Sergipe entre os anos de 2008 e 2010.

2. A seguir, transcrevo a instrução elaborada pelo auditor federal da Secex/SE:

"(...)

2. Por meio do Acórdão 1.205/2011 – Plenário, foi determinado ao Ministério do Trabalho e do Emprego e ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) que suspendam os repasses às referidas entidades. Foi também determinada a oitiva dos ministérios e das seguintes entidades: União Multidisciplinar de Capacitação e Pesquisa (Unicapes), Agência Norte-Sul de Pesquisa, Desenvolvimento Social e Cultural (ANP), Associação para Organização e Administração de Eventos, Educação e Capacitação (Capacitar) e Agência de Tecnologia, Pesquisa e Ensino do Nordeste (ATNE).

3. O Ministério do Trabalho e Emprego, apesar de cientificado pelo Ofício 622/2011 – SECEX/SE (peças 7 e 22), não apresentou manifestação. O Ministério do Desenvolvimento Agrário e o Incra/SE manifestaram-se, conforme item II.1. a seguir. As entidades Unicapes, Capacitar, ANP e ATNE apresentaram documentos, conforme item I a seguir.

4. A Sasac, apesar de inicialmente não notificada, apresentou pedido de prazo para comprovar seu domicílio e ingressou no processo na qualidade de interessada. Por meio do Ofício 850/2011 – SECEX/SE (peça 47), lhe foi concedido prazo de 15 dias para apresentar as manifestações que se fizessem necessárias. Entretanto, não apresentou nenhum documento ou manifestação até o presente momento.

5. A Bioterra, apesar de não notificada inicialmente, apresentou sua manifestação, conforme exposto no item II.2.

EXAME TÉCNICO

I. Oitiva: Repasse de recursos para entidades sem existência física comprovada, falta de providências para a cobrança da prestação de contas de convênio

I.1 – Manifestação do Ministério do Trabalho e Emprego

6. Apesar de regularmente notificado, por meio do Ofício 622/2011 – SECEX/SE (peça 7), recebido conforme AR (peça 22), o Ministério do Trabalho e Emprego não se manifestou acerca do repasse de recursos para entidades sem existência física comprovada e pela falta de providências para a cobrança da prestação de contas de convênio.

I.2 – Manifestação da Associação para Organização e Administração de Eventos, Educação e Capacitação (Capacitar – peça 29)

7. A entidade afirma que os argumentos expostos no Acórdão 1.205/2011 – Plenário não condizem com a realidade, pois a 'empresa' possui endereço fixo, sócios definidos, não havendo razão para a manutenção do entendimento do TCU.

8. Encaminha documentos que, supostamente, comprovariam a sua existência física:

a) estatuto social;

b) cartão de inscrição municipal e alvará de localização e funcionamento;

c) certidão positiva de débitos com efeito de negativa – Fisco Municipal;

d) ata de assembleia geral ordinária;

e) lista de presença em assembleia geral;

f) conta de energia elétrica – Energisa;

g) conta de telefone – Oi.

I.3 – Manifestação da União Multidisciplinar de Capacitação e Pesquisa (Unicapes – peça 25)

9. A entidade afirma que os argumentos expostos no Acórdão 1.205/2011 – Plenário não condizem com a realidade, pois a 'empresa' possui endereço fixo, sócios definidos, não havendo razão para a manutenção do entendimento do TCU.

10. Encaminha documentos que, supostamente, comprovariam a sua existência física:

a) ata da assembleia geral extraordinária (com alteração de endereço e transferência para outro estado da federação);

b) estatuto social;

c) comprovante de inscrição e situação cadastral – Receita Federal do Brasil;

d) certidão negativa de débitos – Fisco Municipal;

e) certidão negativa de débitos – Fisco Estadual;

f) certidão negativa conjunta de tributos federais e dívida ativa da União;

g) cartão de inscrição municipal e alvará de localização e funcionamento;

h) conta de energia elétrica – Energisa;

i) certidão negativa de débitos – contribuições previdenciárias.

I.4 – Manifestação da Agência Norte-Sul de Pesquisa (ANP – peça 28)

11. O Ofício 617/2011 – SECEX/SE (peça 11) foi dirigido à residência da presidente da entidade e à sede da entidade, na Rua Araúá, 612 – sala 03 – Galeria Ana Cristina – Bairro São José – Aracaju/SE. O ofício não foi recebido no endereço da sede (peça 15), mas tão somente na residência da presidente.

12. A entidade afirma que os argumentos expostos no Acórdão 1.205/2011 – Plenário não condizem com a realidade, pois a 'empresa' possui endereço fixo, sócios definidos, não havendo razão para a manutenção do entendimento do TCU.

13. Encaminha documentos que, supostamente, comprovariam a sua existência física:

a) ata da assembléia geral ordinária e lista de presença na assembléia;

b) estatuto social;

c) comprovante de inscrição e situação cadastral – Receita Federal do Brasil;

d) certidão negativa de débitos – Fisco Estadual;

e) certificado de regularidade com o FGTS;

f) certidão negativa conjunta de tributos federais e dívida ativa da União;

g) certidão negativa de débitos – contribuições previdenciárias;

h) certidão negativa de débitos – Fisco Municipal;

i) certidões negativas emitidas pelo Tribunal de Justiça de Sergipe – varas de família, sucessões, falência, concordata e recuperação judicial;

k) cartão de inscrição municipal e alvará de localização e funcionamento.

I.5 – Manifestação da Agência de Tecnologia, Pesquisa e Ensino do Nordeste (ATNE – peça 52)

14. Inicialmente, a entidade afirma estar localizada na Praça da Imprensa, 98, sala 3, Bairro Treze de Julho, Aracaju/SE.

15. Alega que foi neste endereço que os inspetores entraram em contato com o Sr. José Luiz e obtiveram informação a respeito das demais entidades. Tal fato, segundo afirma, seria natural, pois em Aracaju todas as entidades sabiam dos endereços das demais.

16. Não há, entretanto, relação entre as entidades mencionadas.

17. O Sr. José Luiz Rodrigues de Barros faz parte do Conselho Fiscal da Capacitar e, desde 2009, foi convidado para executar projetos da ATNE. A relação entre o Sr. José Luiz e a entidade representada seria, tão somente, de prestação de serviços.

18. Por fim, requer que seja julgada improcedente a representação. Para fins de comprovação da existência física da entidade, apresenta os seguintes documentos:

a) comprovante de inscrição e situação cadastral – Receita Federal do Brasil;

b) conta de telefone – sem data.

I.6. Análise

19. As entidades em questão não conseguiram comprovar a sua existência física, ou seja, o seu regular funcionamento. Os documentos encaminhados pelas entidades podem comprovar a sua existência apenas no plano jurídico, não sendo suficientes para a demonstração do efetivo exercício da sua atividade fim.

*20. Como os ajustes celebrados entre o Ministério do Trabalho e Emprego e estas entidades tinham por objeto a capacitação de trabalhadores, tópico inserido na área de educação, as transferências em questão submetem-se ao regime jurídico das subvenções sociais, uma vez que destinadas a entidades privadas sem fins lucrativos que prestem serviços de natureza educacional (art. 12, § 3°, inciso I, c/c art. 16, **caput**, Lei 4.320/1964). O convênio, nesta hipótese, é um mero instrumento de formalização da transferência.*

21. Assim sendo, dispõe o art. 17 da Lei 4.320/1964 que as subvenções sociais só serão concedidas à 'instituição cujas condições de funcionamento forem julgadas satisfatórias (...)', o que não é o caso de nenhuma das entidades mencionadas, conforme será exposto a seguir.

*22. A Capacitar está sediada na Rua Arauá, 600, Bairro São José, Aracaju/SE, CEP 49.015-250, mas não apresentou fotos ou outro documento que pudesse demonstrar o seu regular funcionamento como instituição de ensino. A Capacitar encaminhou conta de energia elétrica **em nome de terceiro** relativamente ao mês de abril/2011 (p. 12, peça 29) que revela o consumo médio mensal de 131 kWh, considerando os últimos 12 meses.*

23. Este consumo de energia elétrica é incompatível com a atividade de uma instituição de ensino, o que evidencia que a suposta sede da entidade não vem sendo utilizada para ministrar cursos.

*23.1. A propósito, num estudo realizado por Anádia Patrícia Almeida de Souza, sob título 'Uso da energia em edifícios: estudo de caso de escolas municipais e estaduais em Itabira, Minas Gerais', publicado no **site** da Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL (www.aneel.gov.br/biblioteca/.../Dissertação%20Anadia%20Patricia.pdf), foi levantado o consumo de energia elétrica em escolas públicas, revelando um consumo médio de 125,82 kWh por dia letivo e também um valor médio de 1.812,2 kWh por sala de aula (página 146 – Apêndice 2 – Dados Estatísticos da Rede), valores muito superiores aos mencionados pela entidade Capacitar.*

23.2. A entidade também não encaminhou nenhum comprovante de que aluga outro imóvel no qual os cursos de capacitação seriam ministrados.

24. A entidade Capacitar celebrou quatro convênios com o Poder Público Federal (Siafi 726074, 724420, 722986 e 702116). Os três primeiros convênios tinham como data final de prestação de contas o dia 30/6/2011, mas constam no Siconv com a situação 'Aguardando Prestação de Contas'.

25. Não foi registrada a inadimplência no Siconv, conforme determina o art. 56, § 2°, da Portaria Interministerial 127/2008, nem o recebimento da prestação de contas, conforme determina o art. 58, parágrafo único, do referido diploma normativo.

26. Assim, considerando que a Capacitar não comprovou a sua existência física e regular funcionamento e que há convênios pendentes de prestação de contas, opino pela manutenção da suspensão de repasses para a entidade determinada pelo Acórdão 1.205/2011 – Plenário.

27. A Unicapes está sediada na Rua José Alves Pereira, 43, bloco B, sala 3, Aracaju/SE (peça 25). Entretanto, a equipe de fiscalização desta Corte de Contas se dirigiu por várias vezes ao referido endereço mencionado e não encontrou responsável que pudesse receber o Ofício de Requisição (p. 2, peça 1). A foto (foto 2 da peça 1) apresentada pela equipe revela que no endereço consta uma Livraria e Papelaria e nenhuma placa ou referência à Unicapes.

28. Os documentos trazidos aos autos pela Unicapes não comprovam sua existência física e regular funcionamento, requisito exigido pelo art. 17 da Lei 4.320/1964 para a percepção das subvenções sociais.

29. A Unicapes encaminhou conta de energia elétrica do mês de abril/2011 (p. 16, peça 25), que revela o consumo médio mensal de 116 kWh, considerando os últimos 12 meses. Do mesmo modo que no caso da Capacitar, este consumo mensal é incompatível com o de uma instituição de ensino.

30. A Unicapes tem dois convênios celebrados com a Administração Federal (Siafi 72307 e 701446). Ambos já tiveram suas datas finais de prestação de contas expiradas (08/2/2011 e 23/11/2010, respectivamente), mas a situação no Siconv permanece 'Aguardando prestação de contas'.

31. Assim, considerando que a entidade Unicapes não comprovou a sua existência física e regular funcionamento e que há convênios pendentes de prestação de contas, opino pela manutenção da suspensão de repasses para a entidade determinada pelo Acórdão 1.205/2011 – Plenário.

32. A ANP tem sede na Rua Arauá, 612, sala 03, Bairro São José, CEP 49.015.250, Aracaju/SE, mas não foi encontrada pela equipe de fiscalização do Tribunal na localidade (p. 2, peça 1). O fato de o Ofício 617/2011 – SECEX/SE (peça 11) não ter sido recebido na localidade (peça 15) é, também, evidência de que a entidade não tem funcionamento regular. Nos documentos juntados aos autos (peça 28), ela não comprova o seu funcionamento regular, requisito exigido pelo art. 17 da Lei 4.320/1964 para o recebimento de subvenções sociais. Tais documentos são meramente indicativos de sua existência no plano jurídico.

33. Consta do Siconv apenas o convênio Siafi 701144, celebrado pela entidade com o Ministério do Trabalho e Emprego. O prazo final de prestação de contas expirou (27/1/2010), mas, até o momento, consta no sistema a situação 'Aguardando prestação de contas'.

34. Assim, considerando que a ANP não comprovou a sua existência física e regular funcionamento e que há convênio pendente de prestação de contas, opino pela manutenção da suspensão de repasses para a entidade determinada pelo Acórdão 1.205/2011 – Plenário.

35. A ATNE está sediada na Praça da Imprensa, 98, sala 3, Bairro Treze de Julho, Aracaju/SE. O imóvel é uma residência e não um escritório ou entidade comercial. Os documentos anexados aos autos também não comprovam o seu regular funcionamento.

36. Ademais, a entidade tem quatro convênios celebrados com o Poder Executivo Federal (Siafi 729783, 723773, 722974 e 702046) e todos tiveram seus prazos finais de prestação de contas expirado (30/6/2011 para os três primeiros e 28/12/2009 para o último), mas constam do sistema com a situação 'Aguardando prestação de contas'.

37. Assim, considerando que a entidade ATNE não comprovou a sua existência física e regular funcionamento e que há convênios pendentes de prestação de contas, opino pela manutenção da suspensão de repasses para a entidade determinada pelo Acórdão 1.205/2011 – Plenário.

II. Oitiva: Repasse de recursos para entidades sem existência física comprovada, falta de providências para a cobrança da prestação de contas de convênio e ausência de acompanhamento da execução de convênio

II.1 – Manifestação do Ministério do Desenvolvimento Agrário e do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

38. Por meio do Ofício 615/2011 – SECEX/SE (peça 8), foi determinada a suspensão de repasses às entidades abaixo mencionadas e promovida a oitiva do Ministério do Desenvolvimento Agrário quanto à(ao):

a) repasse de recursos mediante convênio a entidades cuja existência física não pôde ser comprovada, a saber: Organização para Conservação da Biodiversidade e Meio Ambiente (Bioterra) e Sociedade de Apoio Sócio-Ambientalista e Cultural (Sasac);

b) falta de providências para cobrança da prestação de contas do convênio Siafi 701455, firmado com a Organização para Conservação da Biodiversidade e Meio Ambiente e aguardando prestação de contas desde 11/2/2001;

c) ausência de acompanhamento da execução do convênio Siafi 651312, firmado com a Sociedade de Apoio Sócio-Ambientalista e Cultural e vigente até 31/3/2012.

39. O ofício foi recebido no Ministério em 20/5/2011, conforme Aviso de Recebimento (peça 23).

40. No ofício de peça 27, o Incra/SE manifesta-se salientando a existência de dificuldades na utilização do Sistema Siconv. Alega que se mantiveram atentos ao prazo de prestação final de contas do Convênio 701455/2008, celebrado com o Instituto Bioterra, solicitando ao mesmo toda informação pertinente. Alega, ainda, que tiveram ciência da alteração do endereço do convenente e que este fato, em nenhum momento, prejudicou o acompanhamento e a fiscalização.

41. No ofício de peça 38, o Incra/SE complementa sua manifestação, esclarecendo que o Instituto Bioterra solicitou a utilização dos rendimentos do convênio para a manutenção das áreas plantadas. O fiscal do convênio teria se manifestado a favor do pleito. Não foi realizado termo aditivo ao convênio com base no art. 33 da Portaria Interministerial 127/2008, uma vez que não teria havido alteração no valor inicialmente pactuado, nem tampouco ampliação da execução do objeto.

42. O convenente teria, à época, procedido à inserção no Siconv do montante auferido com os rendimentos e deu continuidade quanto às providências necessárias para o integral cumprimento do objeto pactuado.

43. Ao buscar efetuar os lançamentos relativos a estes itens no Siconv, o convenente deparou-se com mensagem de erro, informando que tais introduções superavam o valor total da avença.

44. Teria sido feito, então, um lançamento de um termo aditivo fictício para permitir o lançamento de dados no sistema.

45. Registra, por fim, que há uma incorreção no texto do item 9.3.2.2. do acórdão, quanto ao prazo de prestação de contas, devendo ser lida a data de 11/2/2011 e não 11/2/2001.

46. Na peça 39, consta, ainda, manifestação do Incra/SE acerca de notícias veiculadas na Internet, relativas ao Instituto Bioterra.

47. Na peça 48, o MDA se manifesta informando que foi expedido ofício à Caixa Econômica Federal (CEF), solicitando o imediato bloqueio das liberações financeiras para contratos de repasse firmados com a Sasac, localizada em Simão Dias/SE. A CEF respondeu informando que o escritório responsável procedeu ao bloqueio das contas dos contratos de repasse. Em atenção aos pontos do acórdão, o MDA informa que teria sido expedido o Memorando 418/2011-SDT/MDA.

47.1. Neste documento, o Secretário de Desenvolvimento Territorial informa ao Secretário Executivo do Ministério que houve acompanhamento do Contrato de Repasse 276136-56 e solicita a adoção de providências para a revisão do acórdão, para que possa dar continuidade à execução do contrato de repasse. Entretanto, não encaminha nenhum documento comprobatório deste acompanhamento.

<u>II.2 – Manifestação da Organização para Conservação da Biodiversidade e Meio Ambiente (Bioterra)</u>

48. No Acórdão 1.205/2011 - Plenário, não foi determinada a oitiva do Instituto Bioterra, mas tão somente do Ministério do Desenvolvimento Agrário (item 9.3.2.). O Instituto, entretanto, apresentou sua manifestação na peça 37.

49. O Instituto cita a existência de três convênios celebrados com o Incra:

a) o convênio Siafi 702821, vigente até 24/9/2011;

b) o convênio Siafi 702011, vigente até 26/4/2011;

c) o convênio Siafi 701455, vigente até 11/2/2011;

50. Solicita que seja corrigida a informação do acórdão, quanto à data da prestação de contas do Convênio Siafi 701455, que seria de 11/2/2011 e não 11/2/2001, conforme consta naquela deliberação.

51. Alega que a prestação de contas deste convênio foi entregue no dia 14/4/2011, foi inserida no Siconv, mas não foi possível gerar o relatório final, uma vez que o Siconv não o permitiu. Tentou-se resolver o problema junto ao Incra.

52. Alega que a mudança de sede deu-se em razão de problemas de infiltração e que a alteração de endereço no Siconv não pode ser realizada pelo Bioterra, mas, tão somente, pelo Incra.

53. Alega que nunca tiveram a intenção de omitir o endereço, pois na sede existe placa com nome e telefone da instituição.

54. Alega que os trabalhos desenvolvidos pelo instituto são divulgados na mídia local e nacional.

*55. Ademais, o instituto publica seleções para contratação de pessoa física e licitações no Diário da União e possui **site** na Internet.*

56. Por fim, alega que, em razão de não dispor de recursos para manter funcionários, a instituição reduziu o horário de funcionamento para o período da manhã (8 às 12 h).

57. Na peça 53, o Instituto Bioterra solicita informações sobre a possibilidade de utilização dos recursos da poupança para ir a campo, alegando que, quanto mais for protelada a finalização do projeto, mais despesas a instituição estará adquirindo.

II.3. – Manifestação da Sociedade de Apoio Sócio-Ambientalista e Cultural (Sasac)

58. No Acórdão 1.205/2011 - Plenário, não foi determinada a oitiva da Sasac, mas tão somente do Ministério do Desenvolvimento Agrário (item 9.3.2.). A Sasac, entretanto, apresentou, por meio de Ofício 12/2011 (peça 33), de 16/5/2011, pedido de prazo de 15 dias para comprovação do domicílio da associação, asseverando que a entidade existe de fato e de direito (R. Cícero Guerra, 188, CEP 49.480-000, Simão Dias/SE).

59. Consoante Despacho do Exmo. Sr. Ministro-Relator (peça 44), de 28/6/2011, foi autorizado o ingresso da entidade como parte interessada, concedendo-lhe prazo de 15 dias para apresentar as manifestações que se fizerem necessárias.

60. A entidade foi notificada por meio do Ofício 850/2011 – SECEX/SE (peça 47) em 11/7/2011, conforme AR (peça 54). Entretanto, não apresentou nenhuma manifestação no prazo concedido.

II.4. Análise

61. A ONG Instituto Bioterra apresentou evidências de sua existência física e regular funcionamento, tais como, o site da entidade na Internet (http://institutobioterra.webs.com), fotos de suas instalações anteriores, cópias de ofícios encaminhados à Imobiliária Legislar e reportagem no programa Globo Rural, do dia 8/6/2010, sob título 'Projeto ajuda a preservar a mata atlântica em Sergipe'.

62. Nada obstante, dos três ajustes celebrados com a entidade (701455, 702821, 702011), dois já tiveram seus prazos finais de prestação de contas expirados. Entretanto, o sistema Siconv registra a situação 'Aguardando prestação de Contas' em ambos os casos. Trata-se do Convênio 701455, cujo prazo final de prestação de contas era 12/4/2011, e do Convênio 702011, cujo prazo final era 25/6/2011.

62.1. Cumpre mencionar que, de fato, houve equívoco no prazo de prestação de contas constante do item 9.3.2.2. do Acórdão 1.205/2011 – Plenário, que mencionava a data 11/2/2001 como prazo de prestação de contas final para o Convênio 701455.

63. Não foi registrada a inadimplência no Siconv, conforme determina o art. 56, § 2°, da Portaria Interministerial 127/2008, nem o recebimento da prestação de contas, conforme determina o art. 58, parágrafo único, do referido diploma normativo.

64. Desta forma, em atenção ao disposto no art. 116, § 3°, inciso I, da Lei 8.666/1993, que determina a retenção de eventuais parcelas dos convênios, 'quando não tiver havido comprovação da boa e regular aplicação da parcela anteriormente recebida, na forma da legislação aplicável (...)', opino que seja mantida a suspensão da liberação de recursos à entidade até que esta promova a regularização das prestações de contas dos convênios Siafi 701455 e 702011.

65. A Sasac, por sua vez, não apresentou sua manifestação com vistas a comprovar sua existência física e regular funcionamento, mesmo após a concessão de prazo de 15 dias pelo Tribunal (peça 47). A

entidade só tem um ajuste vigente até 31/3/2012. Trata-se do Contrato de Repasse Siafi 651312 (CR. NR. 0276136-36).

65.1. A afirmação do Secretário de Desenvolvimento Territorial do MDA, constante do Memorando 418/2011-SDT/MDA (peça 48), de que houve acompanhamento do contrato de repasse não veio acompanhada de nenhum documento de suporte a esta afirmação, tal como, um relatório de fiscalização, de modo que não deve ser considerada.

66. Desta forma, como a Sasac não comprovou sua existência física e regular funcionamento, deve ser mantida a suspensão dos repasses determinada pelo item 9.2. do Acórdão 1.205/2011 – Plenário.

CONCLUSÃO

(...)

80. No processo em questão, a análise limitou-se apenas à existência física e regular funcionamento da entidade beneficiada pelas transferências e à prestação de contas dos convênios anteriormente celebrados, chegando-se à conclusão de que nenhuma das entidades atende a estes requisitos simultaneamente, com base nas informações do Siconv, motivo pelo qual opinamos pela manutenção da suspensão dos repasses.

81. De qualquer forma, em razão da gravidade dos fatos expostos e da omissão do Ministério do Trabalho e Emprego em prestar esclarecimentos a esta Corte de Contas, o que sugere a existência de outras possíveis irregularidades na fase de celebração e execução dos convênios, é de todo oportuno que este Tribunal realize uma análise detalhada:

a) sobre o cumprimento dos requisitos legais e regulamentares na celebração dos convênios e/ou contratos de repasse com as entidades Capacitar, Unicapes, ANP, ATNE, Bioterra e Sasac;

b) sobre a efetiva implementação dos objetos avençados com as referidas entidades.

82. Considerando que já existe auditoria registrada no Fiscalis 729/2011, abstemo-nos de realizar a análise detalhada neste processo, opinando que seja determinado à Secex/SE que o faça no âmbito da mencionada fiscalização.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

83. Ante todo o exposto, submeto os autos à consideração superior, propondo:

a) conhecer da presente representação, por atender aos requisitos de admissibilidade previstos no art. 235, parágrafo único, c/c art. 237 do Regimento Interno do Tribunal, para, no mérito, considerá-la procedente;

b) manter a medida cautelar constante do item 9.1. do Acórdão 1.205/2011 – Plenário, determinando ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) que se abstenha de efetuar repasses de recursos às seguintes entidades: Associação para Organização e Administração de Eventos, Educação e Capacitação (Capacitar), União Multidisciplinar de Capacitação e Pesquisa (Unicapes), Agência de Tecnologia, Pesquisa e Ensino do Nordeste (ATNE) e Agência Norte-Sul de Pesquisa, Desenvolvimento Social e Cultural (ANP);

c) manter a medida cautelar constante do item 9.2. do Acórdão 1.205/2011 – Plenário, determinando ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) que se abstenha de efetuar repasses de recursos às seguintes entidades: Organização para Conservação da Biodiversidade e Meio Ambiente (Bioterra) e Sociedade de Apoio Sócio-Ambientalista e Cultural (Sasac), ressalvando-se, no caso da entidade Bioterra, que a suspensão persiste até que a entidade promova a regularização das prestações de contas dos convênios Siafi 701455 e 702011, com o devido registro do recebimento da prestação de contas no sistema Siconv, nos termos do art. 58, parágrafo único, da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU 127/2008, de 29/5/2008;

d) determinar à Secex/SE que, no âmbito da auditoria Fiscalis 729/2011, promova a verificação do cumprimento dos requisitos legais e regulamentares na celebração dos convênios e/ou contratos de repasse com as entidades Capacitar, Unicapes, ANP, ATNE, Bioterra e Sasac e da efetiva implementação dos objetos avençados com as referidas entidades;

e) dar ciência do acórdão que vier a ser proferido neste processo, juntamente com o relatório e voto que o fundamentam, ao Ministério Público Federal – Procuradoria da República em Sergipe, à Controladoria-Geral da União e ao Departamento de Polícia Federal;

f) arquivar o presente processo."

3. Por sua vez, o diretor emitiu o seguinte parecer, aprovado pelo secretário:

"(...)

2. Formulada a proposta, foi prolatado o Acórdão 1.205/2011, que determinou a suspensão cautelar de transferência de recursos para as entidades, bem como a oitiva dos ministérios e das organizações arroladas nos autos.

3. Procedidas às oitivas foram os autos apreciados pelo Auditor instrutor que, após análise dos elementos dos autos formulou proposta de mantença da cautelar para as entidades recebedoras de recursos de convênios firmados com o Ministério do Trabalho e Emprego e, em relação às entidades que firmaram convênios com o Ministério do Desenvolvimento Agrário, não obstante considerar satisfeitas as condições de caracterização de existência física, condicionou a revogação da medida cautelar à regularização da prestação de contas dos ajustes.

4. Regularmente instruídos, foram os autos encaminhados para pronunciamento desta Diretoria.

EXAME TÉCNICO

5. Permito-me discordar em parte da análise e conclusão a que chegou o Auditor instrutor, considerando os elementos constantes dos autos e os novos elementos carreados após a sua manifestação, bem como a situação material observada de algumas entidades objeto da suspensão de repasses de recursos determinada pelo Acórdão 1205/2011-Plenário.

6. Antes, porém, entendo importante ressaltar que a análise efetuada no presente processo se limita à verificação da existência material das entidades relacionadas na inicial da representação.

6.1 Nesse sentido, a execução dos objetos pactuados nas transferências efetivamente realizadas e a conformidade legal da aplicação dos recursos não serão analisados, considerando os objetivos motivadores da representação, quais sejam, suspender a transferência de recursos para entidades que sequer consigam demonstrar a sua existência física e atividade de fato, não obstante uma eventual demonstração de existência meramente jurídica.

6.2 Ademais, há em execução auditoria de conformidade Fiscalis 729/2011 (TC 019.760/2011-6) cujo objetivo é 'Verificar a conformidade legal da aplicação dos recursos federais repassados às organizações não governamentais sediadas em Sergipe Capacitar, Unicapes, ATNE, ANP por meio de instrumentos celebrados a partir de 2008'. Assim, as não conformidades legais da execução dos objetos pactuados dessas entidades deverão ser apreciadas no referido processo.

7. Ainda acerca da auditoria referenciada no item anterior, insta observar que na instrução inicial que propôs a suspensão cautelar da transferência de recursos para as entidades (Peça 1, p. 6) foi feita uma proposta de diligência aos ministérios repassadores dos recursos com vistas a identificar responsáveis pela seleção, aprovação, assinatura dos convênios, repasse dos recursos, fiscalização da execução, análise e aprovação da prestação de contas. Na oportunidade, não foram expedidos as comunicações processuais de diligência em razão da necessária celeridade demandada pela proposta de cautelar.

7.1 Não obstante a falta de referência na instrução que ora se examina, as informações pretendidas com a diligência em comento podem ser supridas por meio de requisição de auditoria a ser implementada na auditoria em curso, considerando que naqueles autos poderá haver a necessidade de identificação de responsáveis do concedente, caso tenha havido irregularidades na concessão dos convênios.

8. Quanto ao mérito da análise e proposta consignada na instrução, anoto, preliminarmente, discordância quanto ao encaminhamento dado quanto aos convênios firmados pela Organização para Conservação da Biodiversidade e Meio Ambiente (Bioterra).

8.1 Com efeito, restou demonstrado que houve equívoco na peça inicial da representação, reproduzido no Acórdão TCU 1205/2011-Plenário, ao consignar que a entidade estava inadimplente com a prestação de contas do Convênio Siafi 701455 desde 11/2/2001. De fato, a data do vencimento da

obrigação expirou em 11/2/2011, configurando erro material quando à informação. Além disso, a data limite para a apresentação da prestação de contas, conforme consulta ao Siconv, era 12/4/2011.

8.2 Quanto à apresentação da prestação de contas, a entidade afirma em sua manifestação que em 14/4/2011 foi entregue a prestação de contas do convênio em meio físico ao Incra/SE, mas que, por problemas no sistema, não foi possível o seu regular registro (Peça 37, p. 14).

8.3 Não obstante a ausência de análise da alegação da entidade quanto à apresentação da prestação de contas, considerando as peculiaridades do Siconv, em que algumas funcionalidades ainda não se encontram completamente implementadas, foi feita consulta ao Incra/SE acerca da ocorrência. Em resposta, foi encaminhada informação por meio de correio eletrônico, da lavra do Chefe Substituto da Divisão de Administração, Roberto Lucas Santos Freire (Peça 63), confirmando a ocorrência do problema no Siconv, bem como a devida prestação de contas, não apenas do convênio em comento, como também do Convênio Siafi 702011, também referenciado na instrução precedente como inadimplente na obrigação de apresentação da prestação de contas. A propósito, consta do Ofício 874/Incra/SR-23/GAB/SE, de 16/6/2011 (Peça 39, p. 1-3) a informação quanto à apresentação da prestação de contas do Convênio 7000/2008 (Siafi 701455), bem como da dificuldade no lançamento de informação no Siconv.

9. Dessa forma, em relação à Bioterra, a análise empreendida na instrução precedente atestou a não confirmação do indício de inexistência física da entidade, restando tão somente a ausência de prestação de contas. No entanto, conforme expresso acima, a obrigação foi adimplida pela entidade não havendo razão para a restrição condicional de transferência de novos recursos para a entidade em sede de medida cautelar.

9.1 Ainda acerca do argumento acima, considerando o que consta dos autos, consubstanciado na demonstração de que os indícios de inexistência material da entidade e de ausência de prestação de contas se mostraram improcedentes, entendo que o melhor encaminhamento acerca da situação da entidade seja a sua exclusão do presente processo, com a consequente revogação da cautelar determinada pelo Acórdão TCU 1205/2011-Plenário atinente à Organização para Conservação da Biodiversidade e Meio Ambiente (Bioterra).

10. Quanto à Sociedade de Apoio Sócio-Ambientalista e Cultural (Sasac), a instrução precedente consignou que não foram apresentados elementos de prova de sua existência física, apesar do pedido de prorrogação de prazo para apresentá-los (item 65, p. 8 da Peça anterior).

10.1 No entanto, consta dos autos (Peça 42), o Ofício 18/2011, protocolizado nesta Unidade Técnica em 27/06/2011, no qual encaminha elementos de prova da existência física da entidade, consubstanciados em alvarás recentes de Licença para Localização e Funcionamento (p. 37-38), declarações atestados de capacidade técnica de diversas entidades (p. 41-57) e contratos de locação de imóvel, que datam do ano de 2005 até o presente ano (p. 58-75).

10.2 Dessa forma, assim como a Bioterra o fez, os elementos apresentados pela Sasac descaracterizam o indício inicialmente apontado, acerca da inexistência material da entidade, não havendo razão para a manutenção dos termos da suspensão cautelar de repasse de recursos à entidade.

11. Posteriormente à instrução do Auditor, foram colacionados aos autos os elementos constantes das peças 56 e 58, encaminhados pela Sasac, e das peças 60 e 62, encaminhados pelo Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA).

11.1 O primeiro deles (Peças 56 e 58) é o Relatório de Atividades do convênio objeto da suspensão cautelar do repasse de recursos (Siafi 651312). Os documentos encaminhados pelo MDA são o mesmo relatório apresentado pela Sasac, acompanhados de documentos da execução do convênio, e outros expedientes acerca da suspensão do repasse dos recursos.

11.2 Dessa forma, fica suprida a ausência de comprovação da existência dos relatórios referenciada na instrução precedente, em confronto com a informação dada pela MDA na pessoa do Secretário de Desenvolvimento Territorial (item 65.1 da instrução).

11.3 Do mesmo modo que a análise dos documentos da Bioterra apontou para a não confirmação dos indícios apurados no levantamento de auditoria que motivou a presente representação, entendo que

o encaminhamento deva ser o mesmo, qual seja, a revogação da medida cautelar de suspensão de repasse de recursos para a Sasac, como decorrência de sua exclusão do presente processo.

12. Ultrapassada a análise das entidades que receberam recursos de transferências voluntárias do MDA, impende tecer alguns comentários acerca da análise feita na instrução precedente acerca das entidades que receberam recursos do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), não obstante concordar com o encaminhamento dado na proposta formulada.

12.1 Com efeito, as entidades que receberam recursos de transferências voluntárias do referido ministério não conseguiram descaracterizar os indícios motivadores da representação, conforme bem colocado na análise feita pelo Auditor.

12.2 Anoto, em concordância com a referida análise, que a demonstração de existência material, e não apenas a existência jurídica, poderia muito bem ser demonstrada por meio de documentos que retratassem a realização de atividades inerentes aos seus objetivos estatutários ou mesmo atividades administrativas corriqueiras a que todas as entidades estão sujeitas, como escriturações contábeis, contratos de locação ou de posse de imóveis onde desenvolvem as atividades, contratos de trabalho, e rol de realizações de projetos. Enfim, provas necessárias e suficientes para o convencimento de sua existência e plena atividade. Não o fazendo, confirmam-se os indícios razão pela qual se deve manter a suspensão de repasses para as entidades.

13. Manifesto, no entanto, discordância quanto a alguns argumentos apresentados pelo Auditor, notadamente acerca da rejeição da prova de existência física da Associação para Organização e Administração de Eventos, Educação e Capacitação (Capacitar) e da União Multidisciplinar de Capacitação e Pesquisa (Unicapes) com base no consumo de energia elétrica apresentado.

13.1 A discordância da análise reside na indevida comparação das entidades com estabelecimentos de ensino regular, os quais a demanda de energia elétrica para iluminação ou climatização das salas de aula não pode ser comparada com a de entidades que se propõem a promover ações de capacitação, ainda que fossem regularmente estabelecidas e em plena atividade.

13.2 É plenamente aceitável que entidades que se articulem para a promoção de atividades de capacitação façam uso de instalações de terceiros para a promoção de suas ações, não importando com isso em ser o responsável pelo consumo de energia elétrica utilizada nos cursos. Tais custos são absorvidos pela própria locação das instalações. Muito mais relevante é a apresentação de conta de energia elétrica em nome de um terceiro pessoa física, como fez a Capacitar (referenciado no item 22 da instrução), ou mesmo a ausência de qualquer demonstração de que tenha locado instalações para a realização das ações objeto das transferências.

14. Ainda quanto à análise feita na instrução, permito-me discordar da argumentação aposta na conclusão, acerca da aplicação de dispositivos da LRF para a transferência de recursos para entidades privadas, conquanto a referência feita trata de destinação para cobrir necessidades de pessoas físicas e déficits de pessoas jurídicas. Já o objeto de convênios tem finalidade distinta, qual seja, a somação de esforços para a realização de uma ação de interesse mútuo.

14.1 Nesse sentido é que entendo haver desvirtuamento das finalidades de um convênio, na medida em que são firmados ajustes com entidades que não realizam ordinariamente as ações, apenas se articulam no sentido de captar recursos governamentais para só então executar projetos, isso quando os executam regularmente.

14.2 Repita-se, é a somação de esforços que caracteriza o ajuste entre duas pessoas que têm (e praticam) ações comuns, objetivando alcançar um resultado melhor do que se atuassem de forma separada. Não sendo assim, ou seja, uma das partes depende integralmente dos recursos da outra parte do ajuste para realizar qualquer ação, não há como se entender cabível que haja objetivos comuns.

15. Por fim, considerando a relação de dependência por conexão do presente processo com o TC 019.760/2011-6, que trata do Relatório de Auditoria em curso (Fiscalis 729/2011), entendo pertinente formular proposta de seu apensamento, considerando que naquele processo serão adotadas as medidas com vistas à apuração de responsabilidade dos indícios de malversação dos recursos federais transferidos para as entidades objeto da presente representação.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

16. Ante o exposto, com base na proposta formulada, e com os ajustes necessários em razão das considerações acima, encaminhem-se os autos ao Senhor Secretário de Controle Externo para apreciação, e posterior envio ao descortino do Ex.mo Senhor Ministro-Relator José Múcio Monteiro, da proposta a seguir:

I) conhecer da presente representação, por atender aos requisitos de admissibilidade previstos no art. 235, parágrafo único c/c art. 237 do Regimento Interno do Tribunal, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

II) revogar a medida cautelar constante do item 9.2. do Acórdão 1.205/2011-Plenário, em razão da não confirmação dos indícios de inexistência física das entidades Organização para Conservação da Biodiversidade e Meio Ambiente – Bioterra (CNPJ 03.856.188/0001-62) e Sociedade de Apoio Sócio-Ambientalista e Cultural – Sasac (CNPJ 05.550.187/0001-10), excluindo-as da presente relação processual;

IV) confirmar os efeitos da medida cautelar determinada no item 9.1 do Acórdão 1.205/2011-Plenário, determinando ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), com fundamento no art. 45 da Lei 8.443/1992, a suspensão de transferências de recursos a qualquer título às entidades União Multidisciplinar de Capacitação e Pesquisa – Unicapes (CNPJ 08.763.259/0001-04), Agência Norte-sul de Pesquisa, Desenvolvimento Social e Cultural – ANP (CNPJ 91.572.941/0001-55), Associação para Organização e Administração de Eventos, Educação e Capacitação – Capacitar (CNPJ 04.922.709/0001-03) e Agência de Tecnologia, Pesquisa e Ensino do Nordeste – ATNE (CNPJ 07.093.505/0001-97);

V) dar ciência do acórdão que vier a ser proferido neste processo, juntamente com o relatório e voto que o fundamentam, ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, ao Ministério do Trabalho e Emprego, à Superintendência Regional de Sergipe do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra-SE), ao Ministério Público Federal-Procuradoria da República em Sergipe, à Controladoria-Geral da União e ao Departamento de Polícia Federal;

VI) apensar o presente processo ao TC 019.760/2011-6, tendo em vista a relação de dependência por conexão."

É o relatório.

VOTO

Em exame representação formulada pela Secex/SE sobre possíveis irregularidades nas transferências voluntárias feitas a organizações não governamentais no Estado de Sergipe entre os anos de 2008 e 2010.

2. No curso de levantamento de auditoria que trata de informações sobre essas transferências, realizado no TC-005.824/2011-7, a Secex/SE detectou possíveis irregularidades praticadas pelos seguintes órgãos, com risco de dano ao erário:

2.1. Ministério do Trabalho e Emprego:

a) repasse de recursos mediante convênio à União Multidisciplinar de Capacitação e Pesquisa – Unicapes e à Agência Norte-Sul de Pesquisa, Desenvolvimento Social e Cultural – ANP, cuja existência física não pôde ser comprovada e que apresentam indícios de envolvimento de seus representantes com os da Associação para Organização e Administração de Eventos, Educação e Capacitação – Capacitar e da Agência de Tecnologia, Pesquisa e Ensino do Nordeste – ATNE, que receberam valores da mesma natureza; e

b) falta de providências para cobrança da prestação de contas de convênios firmados com essas entidades.

2.2. Ministério do Desenvolvimento Agrário:

a) repasse de recursos mediante convênio à Organização para Conservação da Biodiversidade e Meio Ambiente – Bioterra e à Sociedade de Apoio Sócio-Ambientalista e Cultural – Sasac, cuja existência física não pôde ser comprovada;

b) falta de providências para cobrança da prestação de contas de convênio celebrado com a Bioterra; e

c) ausência de acompanhamento da execução de convênio firmado com a Sasac.

3. Por meio do Acórdão nº 1.205/2011 – Plenário, o Tribunal determinou ao Ministério do Trabalho e Emprego e ao Ministério do Desenvolvimento Agrário a suspensão cautelar de transferência de recursos para as entidades Capacitar, Unicapes, ATNE e ANP, bem como a oitiva dos ministérios e das referidas organizações para manifestação sobre os fatos acima indicados.

4. Apesar de regularmente notificado, o Ministério do Trabalho e Emprego não se pronunciou acerca das questões especificadas na oitiva.

5. Por sua vez, as entidades Capacitar, Unicapes, ATNE e ANP encaminharam documentos que comprovam apenas a sua existência jurídica, não sendo, portanto, capazes de demonstrar a sua existência física nem o efetivo exercício das suas atividades.

6. Diante disso e do fato de que o Ministério do Trabalho e Emprego não se pronunciou a respeito da cobrança da prestação de contas dos convênios em questão, aprovo a proposta de manter os efeitos da medida cautelar que determinou àquele órgão a suspensão de repasses de recursos para essas entidades.

7. Por outro lado, apesar de não terem sido objeto de oitiva, a Bioterra e a Sasac forneceram documentos que comprovam sua existência física e seu regular funcionamento. Ademais, os elementos constantes dos autos indicam que a Bioterra cumpriu a obrigação de prestar contas do convênio e que o Ministério do Desenvolvimento Agrário acompanhou a execução do convênio firmado com a Sasac.

8. Em consequência, endosso a sugestão de revogar a medida cautelar que determinou ao Ministério do Desenvolvimento Agrário a suspensão da transferência de recursos para aquelas organizações, excluindo-as da relação processual.

9. Assinalo, por fim, que no presente processo estão sendo analisadas, apenas, a existência física das entidades beneficiárias das transferências de recursos públicos e as providências adotadas pelos repassadores para obtenção das prestações de contas correspondentes. A conformidade legal da aplicação de recursos federais e a execução dos objetos pactuados estão sendo examinados no TC-019.760/2011-6, ao qual será proposto o apensamento deste processo.

Diante do exposto, acolho o parecer da Secex/SE e voto por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto ao Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 21 de setembro de 2011.

JOSÉ MÚCIO MONTEIRO
Relator

ACÓRDÃO Nº 2535/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC-012.562/2011-4
2. Grupo I – Classe VII – Representação
3. Representante: Secex/SE
4. Unidades: Ministério do Trabalho e Emprego, Ministério do Desenvolvimento Agrário, União Multidisciplinar de Capacitação e Pesquisa (CNPJ 08.763.259/0001-04), Agência Norte-Sul de Pesquisa, Desenvolvimento Social e Cultural (CNPJ 91.572.941/0001-55), Associação para Organização e Administração de Eventos, Educação e Capacitação (CNPJ 04.922.709/0001-03), Agência de Tecnologia, Pesquisa e Ensino do Nordeste (CNPJ 07.093.505/0001-97), Organização para Conservação da

Biodiversidade e Meio Ambiente (CNPJ 03.856.188/0001-62) e Sociedade de Apoio Sócio-Ambientalista e Cultural (CNPJ 05.550.187/0001-10).

5. Relator: Ministro José Múcio Monteiro

6. Representante do Ministério Público: não atuou

7. Unidade Técnica: Secex/SE

8. Advogado constituído nos autos: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação sobre possíveis irregularidades nas transferências voluntárias feitas a organizações não governamentais no Estado de Sergipe entre os anos de 2008 e 2010.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, com fundamento no art. 237, inciso V, do Regimento Interno/TCU, em:

9.1. conhecer da presente representação para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

9.2. revogar a medida cautelar constante do item 9.2. do Acórdão nº 1.205/2011 – Plenário, em razão da não confirmação dos indícios de inexistência física da Organização para Conservação da Biodiversidade e Meio Ambiente e da Sociedade de Apoio Sócio-Ambientalista e Cultural, excluindo-as da relação processual;

9.3. manter os efeitos da medida cautelar determinada no item 9.1 do Acórdão nº 1.205/2011 – Plenário, determinando ao Ministério do Trabalho e Emprego a suspensão de transferências de recursos a qualquer título às entidades União Multidisciplinar de Capacitação e Pesquisa, Agência Norte-Sul de Pesquisa, Desenvolvimento Social e Cultural, Associação para Organização e Administração de Eventos, Educação e Capacitação e Agência de Tecnologia, Pesquisa e Ensino do Nordeste;

9.4. remeter cópia deste acórdão, acompanhado do relatório e voto que o fundamentam, ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, ao Ministério do Trabalho e Emprego, à Superintendência Regional de Sergipe do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, à Procuradoria da República em Sergipe, à Controladoria-Geral da União e ao Departamento de Polícia Federal; e

9.5. apensar este processo ao TC 019.760/2011-6.

10. Ata n° 39/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/9/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2535-39/11-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Augusto Nardes (na Presidência), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro (Relator).

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO NARDES
Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)
JOSÉ MÚCIO MONTEIRO
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE IV – Plenário
TC 012.986/2003-1
Natureza: Tomada de Contas Especial
Unidade: Departamento Nacional de Estradas de Rodagem - DNER (extinto).
Responsáveis: Brilmar Zimmerman Desengrini (CPF 005.720.120-04), Genésio Bernardino de Souza (CPF 001.702.916-34), Gilson Zerwes de Moura (CPF 347.324.200-44), Kleber de Oliveira Barros (CPF 207.650.103-72), Maurício Hasenclever Borges (CPF 006.996.756-34), Pedro Eloi Soares (CPF 355.429.007-63), Rômulo Fontenelle Morbach (CPF 000.110.882-49).
Advogados constituídos nos autos: Pedro Eloi Soares (OAB/DF 1586-A), Carlos Roberto Guimarães Marcial (OAB/DF 1.330-A); Marília de Almeida Maciel Cabral (OAB/DF 11.166), Marco Antonio Meneghetti (OAB/DF 3.373), André Sá Braga (OAB/DF 11.657), Neyla Ney Teixeira Machado (OAB/PA 11.472), Luiz Henrique Borges Santos (OAB/DF 12.655), Gervásio Alves de Oliveira Júnior (OAB/MS 3.592) e Marcelo Barbosa Alves Vieira (OAB/MS 9.479), Brilmar Zimmermann Desengrini (OAB 6277/RS).

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. FALECIMENTO DE RESPONSÁVEL ANTES DO TRÂNSITO EM JULGADO DA DELIBERAÇÃO. REVISÃO DO ACÓRDÃO CONDENATÓRIO PARA TORNAR INSUBSISTENTE A MULTA APLICADA AO EX-GESTOR FALECIDO.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução do Assessor da 1ª Secretaria de Controle Externo – 1ª Secex (fls. 696-698, vol. 16), que teve a anuência do Sr. Secretário da Unidade Técnica (fl. 699, vol. 16), com os ajustes de forma necessários:

"*Trata-se nos presentes autos de Tomada de Contas Especial constituída em atendimento a determinação constante do Acórdão 891/2003-Plenário, emitido no âmbito do TC 006.399/2002-3, relativo a auditoria realizada pela 1ª Secex com o objetivo de verificar a atuação do DNER nos processos relativos a desapropriações e acordos extrajudiciais para pagamento de precatórios e ações em andamento.*

2. No referido acórdão foi determinada a realização de citações de responsáveis quanto a diversos valores pagos irregularmente, a serem analisadas em processos apartados de TCEs. No presente processo foi ouvido, juntamente com outros responsáveis, o Sr. Genésio Bernardino de Souza, ex-Diretor-Geral do DNER, quanto ao pagamento irregular no valor de R$ 1.700.981,00.

3. A citação do Sr. Genésio Bernardino ocorreu mediante Ofício 550/2003-1ª Secex (fl. 66, vol. principal dos presentes autos), sendo que à fl. 152, vol. principal, consta Aviso de Recebimento do ofício em 12/8/2003 em seu endereço (Rua Levi Pereira Coelho, 130, Belo Horizonte-MG). O responsável pediu prorrogação de prazo em 29/8/2003 (fl. 114, vol. principal), pedido este atendido mediante Ofício 756/2003-1ª Secex.

4. Em Sessão de 31/8/2005 o Plenário deste Tribunal emitiu o Acórdão 1.312/2005, Ata 33/2005, mediante o qual, dentre outras deliberações, decidiu julgar irregulares as contas dos Srs. Maurício Hasenclever Borges, Rômulo Fontenelle Morbach e Carlos Ricardo da Silva Borges, aplicando-lhes multas individuais. Decidiu, ainda, julgar irregulares as contas dos Srs. Genésio Bernardino de Souza, Pedro Elói Soares, Kleber de Oliveira Barros, Gilson Zerwes de Moura, Eneida Coelho Monteiro, Vicente Celestino Paes de Castro e Brilmar Zimmerman Desengrini, condenando-os solidariamente ao pagamento, aos cofres do Tesouro Nacional, de débito no valor de R$ 1.700.981,00, devidamente acrescido de correção monetária e juros de mora desde 23/6/1999. Houve, ainda, a cominação de multas individuais aos referidos responsáveis, sendo que, no que tange ao Sr. Genésio Bernardino de Souza, foi aplicada multa no valor de R$ 10.000,00.

5. Cabe destacar que, conforme item 3.6 do Relatório que fundamentou o Acórdão 1.312/2005-Plenário, que adotou a instrução elaborada por esta Unidade Técnica, o Sr. Genésio Bernardino "demonstrou estar ciente da tomada de contas especial em 29.8.2003 (fl. 114, vol. principal), contudo não apresentou sua defesa. Assim, com base no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/92, o senhor Genésio foi considerado revel, dando-se sequência ao processo sem sua manifestação".

6. Foram encaminhadas notificações acerca do Acórdão 1.312/2005-Plenário aos responsáveis indicados, sendo que, no que se refere ao Sr. Genésio Bernardino, a comunicação ocorreu mediante o Ofício 763/2005-TCU/1ª Secex, de 20/9/2005 (fl. 247, vol. 14 do principal).

7. Irresignados, os Srs. Maurício Hasenclever Borges e Pedro Elói Soares opuseram Embargos de Declaração contra o Acórdão 1.312/2005-Plenário, cujo provimento foi negado pelo Tribunal mediante o Acórdão 1.703/2005-Plenário (fls. 7-16, anexo 1).

8. Foram encaminhados ofícios a todos os responsáveis, notificando-os quanto ao decidido no Acórdão 1.703/2005-Plenário. No que tange ao Sr. Genésio Bernardino, a notificação ocorreu mediante Ofício 405/2010-TCU/1ª Secex, de 10/5/2010 (fl. 522, anexo 15). À fl. 573, vol. 15, consta Aviso de Recebimento do ofício em 19/5/2010, no endereço do responsável já acima referido.

9. Verificando-se, por essa ocasião, que não constava dos autos o comprovante de ciência, pelo Sr. Genésio Bernardino, da notificação do acórdão condenatório efetuada mediante o Ofício 763/2005-TCU/1ª Secex, de 20/9/2005, foi renovada a notificação, mediante o Ofício 392/2010–TCU/1ª Secex, de 7/5/2010 (fl. 519, vol. 15 do principal). À fl. 576, vol. 15, consta Aviso de Recebimento do ofício no endereço do responsável, datado de 17/5/2010.

10. Cinco dos responsáveis condenados no âmbito do Acórdão 1.312/2005-Plenário interpuseram Recursos de Reconsideração. O Tribunal, mediante o Acórdão 55/2010-Plenário, negou os recursos interpostos pelos Srs. Maurício Hasenclever Borges e Pedro Eloi Soares, e acatou os apresentados pelos Srs. Carlos Ricardo da Silva Borges, Eneida Coelho Monteiro e Vicente Celestino Paes de Castro. No conjunto das notificações encaminhadas, foi remetido ao Sr. Genésio Bernardino o Ofício 115/2010-TCU/1ª Secex, de 3/3/2010 (fl. 350, vol. 14 do principal), cujo Aviso de Recebimento em sua residência, datado de 8/3/2010, consta à fl. 366, vol. 14 do principal.

11. Posteriormente, houve julgamento, pelo Tribunal, de Recurso de Reconsideração interposto pelo Sr. Brilmar Zimmermann Desengrini, cujo provimento foi negado mediante o Acórdão 2.381/2010-Plenário, mantendo-se inalterados os comandos contidos no Acórdão 1.312/2005 – Plenário. A notificação do Sr. Genésio Bernardino ocorreu mediante o Ofício 823/2010, TCU 1 ª Secex, de 22/9/2010 (fl. 552, anexo 15), cujo Aviso de Recebimento em sua residência data de 28/9/2010 (fl. 584, vol. 15).

12. Por sua vez, o Sr. Pedro Elói Soares opôs Embargos de Declaração contra o Acórdão 55/2010-Plenário, os quais não foram conhecidos por serem intempestivos, consoante Acórdão 3.190/2010-Plenário. No que tange ao Sr. Genésio Bernardino, foi encaminhada notificação de tal deliberação mediante o Ofício 1.153/2010-TCU/1ª Secex, de 23/12/2010 (fl. 600, anexo 15).

13. Ocorre que, nessa ocasião, o envelope contendo o Ofício 1.153/2010-TCU/1ª Secex retornou com a observação de que o destinatário Sr. Genésio Bernardino havia falecido (fl. 655, vol. 16).

14. Desse modo, foi efetuada consulta à 4ª Vara de Sucessões e Ausência de Belo Horizonte-MG, mediante Ofício 94/2011-TCU/Secex-1, de 10/3/2011 (fl. 653, vol. 16), no sentido de que fosse informado o nome do inventariante do espólio do Sr. Genésio Bernardino. Em resposta via e-mail, foi informado que a inventariante era a Sra. Lorena de Souza Mascarenhas (CPF 203.347.966-87).

15. Assim, foi providenciado o envio à inventariante de ofício notificando quanto ao Acórdão 3.190/2010-Plenário, cujo aviso de recebimento, datado de 8/4/2011, consta à fl. 659, vol. 16.

16. Em consulta ao sistema CPF verificou-se que o falecimento do Sr. Genésio Bernardino ocorreu em 2007, sendo necessário, portanto, o reenvio de notificações à inventariante comunicando acerca do Acórdão condenatório 1.312/2005-Plenário, bem como os Acórdãos 1.703/2005, 55/2010 e 2.381/2010, todos Plenário. O envio ocorreu mediante Ofícios 474, 475, 476 e 477/2011-TCU/Secex-1 (Avisos de Recebimento constantes de fls. 678-681, vol. 16, todos datados de 22/7/2011), tendo sido concedido, portanto, novo prazo para apresentação de recurso por parte da inventariante.

17. Decorrido o prazo recursal, não houve interposição, por parte da interessada, de qualquer documentação questionando as condenações, sendo que, desse modo, o Acórdão 1.312/2005-Plenário, no que se refere ao Sr. Genésio Bernardino, transitou em julgado 9/8/2011.

18. O trânsito em julgado do acórdão condenatório em momento posterior ao falecimento do Sr. Genésio Bernardino não afeta o julgamento pela irregularidade de suas contas, nem sua condenação solidária ao pagamento do débito informado. Contudo, no que tange à multa cominada, que tem caráter personalíssimo, torna-se impossibilitada sua cobrança.

19. O tema foi disciplinado com a edição da Resolução TCU 235, de 15/9/2010, que alterou as Resoluções TCU 164/2003, 170/2004 e 178/2005, e disciplinou os procedimentos a serem observados quando do falecimento de responsável.

20. O mencionado normativo, em seu art. 4º, dispõe:

*Art. 4º O art. 3º da Resolução-TCU n° 178, de 24 de agosto de 2005, passa a vigorar com a seguinte redação para as alíneas 'e' e 'f' e o acréscimo de parágrafo único [**sic**]:*

(...)

§ 2º O Tribunal, mediante proposta do relator, da unidade técnica ou do Ministério Público, poderá rever, de ofício, o acórdão em que houver sido aplicada multa a gestor que tenha falecido antes do trânsito em julgado da deliberação.

21. Assim, devem ser os autos encaminhados ao Gabinete do Relator, com proposta de que seja revisto de ofício o Acórdão 1.312/2005-Plenário, de 31/8/2005, Ata 33/2005, para tornar insubsistente a multa aplicada em seu item 9.6 ao Sr. Genésio Bernardino de Souza, em razão de seu falecimento. Após tal providência, devem retornar a esta Unidade Técnica, para que se proceda à constituição dos processos de cobrança executiva relativos ao débito e às multas remanescentes.

22. Diante do exposto, e com amparo no art. 4º da Resolução TCU 178/2005, com a redação dada pela Resolução TCU 235/2010, sejam submetidos os autos à consideração superior, propondo:

a) rever de ofício o Acórdão 1.312/2005-Plenário, de 31/8/2005, Ata 33/2005, para tornar insubsistente a multa aplicada em seu item 9.6 ao Sr. Genésio Bernardino de Souza, em razão de seu falecimento;

b) enviar cópia do Acórdão, acompanhada do Relatório e Voto que o fundamentarem, aos responsáveis."

2. O representante do Ministério Público, Procurador Júlio Marcelo de Oliveira, manifesta-se de acordo com a proposta oferecida pela unidade técnica (fl. 701, vol. 16).

É o relatório.

VOTO

Preliminarmente, registro que atuo neste processo com base no art. 27 da Resolução/TCU 175/2005, na redação dada pela Resolução/TCU 245/2011, e na Portaria-TCU 205, de 8 de agosto de 2011, haja vista tratar-se de processo relativo à Lista de Unidades Jurisdicionadas atribuída ao Sr. Ministro Ubiratan Diniz de Aguiar.

2. Consoante relatado, esta TCE foi constituída em atendimento a determinação constante do Acórdão 891/2003-Plenário, prolatado no âmbito do TC 006.399/2002-3, referente a auditoria realizada pela 1ª Secex, cujo objetivo consistia em verificar a atuação do DNER nos processos relativos a desapropriações e acordos extrajudiciais para pagamento de precatórios e ações em andamento.

3. Por meio do Acórdão 1.312/2005, de 31/8/2005, o Plenário deste Tribunal, entre outras deliberações, decidiu julgar irregulares as contas dos Srs. Genésio Bernardino de Souza, Pedro Elói Soares, Kleber de Oliveira Barros, Gilson Zerwes de Moura, Eneida Coelho Monteiro, Vicente Celestino Paes de Castro e Brilmar Zimmerman Desengrini, condenando-os solidariamente ao pagamento, aos cofres do Tesouro Nacional, de débito no valor de R$ 1.700.981,00, e cominando-lhes multas individuais,

sendo que, no que tange ao Sr. Genésio Bernardino de Souza, foi aplicada multa no valor de R$ 10.000,00.

4. A unidade técnica, após verificar que não constava dos autos ciência do responsável do ofício de notificação do Acórdão prolatado, encaminhado em 20/9/2005, enviou nova comunicação ao Sr. Genésio Bernardino, recebida em seu endereço somente em 17/5/2010.

5. No entanto, após este Tribunal deliberar a respeito de embargos de declaração opostos por outro responsável, Sr. Pedro Elói Soares, a 1ª Secex, ao encaminhar ofício, de 23/12/2010, ao Sr. Genésio Bernardino, obteve a informação de que esse responsável havia falecido em 2007.

6. A unidade técnica, ao tomar conhecimento do fato, reenviou as notificações à inventariante do espólio do Sr. Genésio, relativamente ao Acórdão condenatório, bem como às demais deliberações proferidas nos autos, tendo sido concedido novo prazo para apresentação de recurso por parte da inventariante.

7. Porém, decorrido o prazo recursal, não houve interposição por parte da interessada de qualquer documentação questionando as condenações, ocorrendo, desse modo, o trânsito em julgado da deliberação condenatória em 9/8/2011.

8. A unidade técnica salienta que o trânsito em julgado após o falecimento do responsável não prejudica o julgamento das contas e a condenação solidária ao pagamento do débito, porém no tocante à multa aplicada, por seu caráter personalíssimo, impossibilita sua cobrança.

9 No que tange ao débito imputado, vejo que o Sr. Genésio teve oportunidade de exercer seu direito de defesa, visto que foi citado em 12/8/2003 e demonstrou estar ciente das irregularidades a ele atribuídas em 28/8/2003, oportunidade em que solicitou prorrogação de prazo, bem como vista e cópia dos autos, e, como não apresentou defesa, foi considerado revel. Assim, entendo não prejudicados os atos praticados nos presentes autos anteriormente ao falecimento do responsável.

10. No que se refere à multa aplicada ao ex-gestor, a norma estatuída no § 2º do art. 3º da Resolução TCU 178/2005, acrescido pelo art. 4º da Resolução TCU 235/2010, autoriza que este Tribunal, mediante proposta do relator, da unidade técnica ou do Ministério Público, reveja, de ofício, o acórdão em que houver sido aplicada multa a gestor que tenha falecido antes do trânsito em julgado da deliberação.

Dessa forma, acolhendo a proposta da 1ª Secex, endossada pelo representante do Ministério Público, VOTO por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 21 de setembro de 2011.

Augusto Sherman Cavalcanti
Ministro-Substituto

ACÓRDÃO Nº 2536/2011 – TCU – Plenário

1. Processo TC 012.986/2003-1.
2. Grupo I – Classe IV – Assunto: Tomada de Contas Especial
3. Responsáveis: Brilmar Zimmerman Desengrini (CPF 005.720.120-04); Genésio Bernardino de Souza (CPF 001.702.916-34); Gilson Zerwes de Moura (CPF 347.324.200-44); Kleber de Oliveira Barros (CPF 207.650.103-72); Maurício Hasenclever Borges (CPF 006.996.756-34); Pedro Eloi Soares (CPF 355.429.007-63); Rômulo Fontenelle Morbach (CPF 000.110.882-49).
4. Unidade: Departamento Nacional de Estradas de Rodagem - DNER (extinto).
5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Júlio Marcelo de Oliveira.
7. Unidade Técnica: 1ª Secretaria de Controle Externo (1ª Secex).
8. Advogados constituídos nos autos: Pedro Eloi Soares (OAB/DF 1586-A), Carlos Roberto Guimarães Marcial (OAB/DF 1.330-A); Marília de Almeida Maciel Cabral (OAB/DF 11.166), Marco

Antonio Meneghetti (OAB/DF 3.373), André Sá Braga (OAB/DF 11.657), Neyla Ney Teixeira Machado (OAB/PA 11.472), Luiz Henrique Borges Santos (OAB/DF 12.655), Gervásio Alves de Oliveira Júnior (OAB/MS 3.592) e Marcelo Barbosa Alves Vieira (OAB/MS 9.479), Brilmar Zimmermann Desengrini (OAB 6277/RS).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Tomada de Contas Especial constituída em atendimento a determinação constante do Acórdão 891/2003-Plenário, prolatado no âmbito do TC 006.399/2002-3, referente a auditoria realizada para verificar a atuação do DNER nos processos relativos a desapropriações e acordos extrajudiciais para pagamento de precatórios e ações em andamento.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator e com fundamento no § 2º do art. 3º da Resolução/TCU 178/2005, acrescido pelo art. 4º da Resolução/TCU 235/2010, em:

9.1. tornar insubsistente o subitem 9.6 do Acórdão 1.312/2005 - TCU - Plenário, por meio do qual o Tribunal aplicou ao Sr. Genésio Bernardino de Souza a multa prevista nos arts. 57, 58, incisos II e III, e 59 da Lei 8.443/92, no valor de R$ 10.000,00, considerando que o responsável faleceu antes do trânsito em julgado da referida deliberação;

9.2. encaminhar cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentam, aos responsáveis;

9.3. retornar os presentes autos à 1ª Secex para que proceda à constituição dos processos de cobrança executiva relativos ao débito e às multas remanescentes.

10. Ata n° 39/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/9/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2536-39/11-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Augusto Nardes (na Presidência), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti (Relator).

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO NARDES
Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE V – Plenário
TC 006.635/2011-3
Natureza: Relatório de Auditoria
Unidade: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - Dnit
Responsável: Luiz Antonio Pagot (CPF 435.102.567-00)

Interessado: Congresso Nacional
Advogado: não há.

SUMÁRIO: FISCOBRAS 2011. BR-487/PR. INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES NO EDITAL DE LICITAÇÃO. MANIFESTAÇÃO DO DNIT. CONVERSÃO DE IG-P PARA IG-C. DETERMINAÇÃO AO DNIT. OITIVA DA CONTRATADA.

RELATÓRIO

Trata-se de Relatório de Auditoria realizada no Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), nas obras de construção da BR-487/PR, trecho entre Porto Camargo e Cruzeiro do Oeste, no Estado do Paraná.

2. O Relatório de Fiscalização (peça nº 25) apontou os seguintes achados de auditoria, ambos no Edital de Concorrência Pública 455/2010-00, que visava à contratação de empresa para executar as obras de construção e pavimentação da Rodovia BR-487/PR, no subtrecho entre Cruzeiro do Oeste e Guaritava:

a) Sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado (irregularidade que restou esclarecida após manifestação prévia do DNIT);

b) Projeto básico deficiente ou desatualizado (irregularidade originalmente classificada como IG-P, haja vista a materialidade do sobrepreço apontado, de R$ 3.002.035,76 - março/2010 -, o que representava 7,83% do orçamento-base da concorrência).

3. Também foi apontado como achado pendente de solução o pagamento por serviços não previstos no Contrato PG-143/99, tendo por finalidade a supervisão, coordenação e controle da construção da rodovia BR-487/PR. Este achado está sendo tratado no TC 007.757/2009-7, de relatoria do Ministro Valmir Campelo.

4. Em síntese, apontou-se no citado contrato o pagamento indevido de R$ 468.108,20 à empresa Engemin – Engenharia e Geologia Ltda., pela elaboração de projeto executivo. Este montante representaria 20,38% do valor total do Contrato PG-143/99, razão pela qual a irregularidade foi apontada como IG-P.

5. O Tribunal determinou cautelarmente ao DNIT, por meio do Acórdão 2885/2009-Plenário, que suspendesse a execução do Contrato PG-143/99-00, até que esta Corte se manifestasse sobre o mérito das irregularidades em apuração naquele processo. Também foi recomendado à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional (CMO) o bloqueio preventivo do citado contrato. Em consequência, o Contrato PG-143/99-00 foi inserido no Anexo VI da Lei nº 12.214/2010 (LOA 2010).

6. Relata a equipe de auditoria que, no Fiscobras/2010, verificou-se a permanência dos motivos que ensejaram o bloqueio de recursos para o Contrato PG-143/99-00. Todavia, em face da decisão do DNIT de rescindir unilateralmente o contrato em questão, a CMO resolveu, conforme o Relatório nº 2/2010, do Comitê de Avaliação das Informações sobre Obras e Serviços com Indícios de Irregularidades Graves (COI), retirá-lo do Anexo VI da Lei nº 12.381/2011 (LOA 2011), sem prejuízo da continuidade das ações de fiscalização e da apuração de responsabilidades, relativas aos indícios de irregularidades apontados pelo TCU.

7. Durante esta fiscalização, a equipe da Secob-2 constatou que a Diretoria-Geral do DNIT, por meio do Relato DG nº 14/2010, de 23 de novembro de 2010, aprovou a autorização para a rescisão do Contrato PG-143/99-00 (supervisão), e intimou a empresa para se manifestar sobre essa decisão. Consequentemente, a contratada, valendo-se de suas prerrogativas legais, protocolou recurso administrativo insurgindo-se contra a decisão da Autarquia.

8. Como, segundo a equipe, o DNIT ainda não teria se manifestado acerca do recurso da empresa Engemin, o Contrato PG-143/99-00 não teria sido rescindido, razão pela qual a equipe da Secob-2 propõe informar à CMO que permanecem os motivos que ensejaram a recomendação de inclusão do Contrato PG-143/99-00 no Anexo VI da LOA 2010.

9. No que concerne ao Edital 455/2010-00, o achado 3.2 do Relatório de Fiscalização - Projeto básico deficiente ou desatualizado – trata de duas falhas que teriam sido detectadas pela equipe de auditoria: a definição de solução antieconômica para a execução da sub-base e a adoção de preços inadequados da mão de obra do Sicro-2.

10. Assim, frente às impropriedades identificadas, a equipe de fiscalização propôs medida cautelar de suspensão da Concorrência Pública regulada pelo Edital 455/2010-00, com oitiva previa do DNIT.

11. O Exmo. Ministro Ubiratan Aguiar, então relator do processo, mediante despacho à peça 34, determinou a realização da oitiva prévia do DNIT, que foi notificado por meio do Ofício 632/2011-TCU/SECOB-2, de 15/6/2011, peça 36.

12. De acordo com os documentos encaminhados pelo DNIT, em reposta à oitiva, peças 39, 40 e 41, o certame licitatório foi homologado e adjudicado e houve a formalização o Contrato TT 401/2011-00 com o Consórcio Momento-Iccila, em 15 de junho de 2011.

13. Ou seja, no ínterim entre o término da auditoria e o despacho do Ministro Relator, a obra foi contratada com os itens de serviço e preços ora questionados.

14. Diligenciou-se então ao DNIT para obtenção da planilha orçamentária do Contrato TT 401/2011-00, no intuito de se obter todos os elementos necessários à análise da questão (peça 42). Com essas informações seria possível avaliar o impacto dos preços contratados no sobrepreço indicado no item 3.2 do relatório do Fiscobras 2011, decorrente da definição de solução antieconômica para execução de sub-base e da adoção de preços de mão de obra em desacordo com a metodologia do Sicro 2.

15. Transcreve-se a seguir excerto da instrução elaborada pela auditora da Secob-2 acerca das manifestações apresentadas pelo DNIT quanto às impropriedades apontadas no Edital 455/2010-00.

"EXAME TÉCNICO

I. Revisão do sobrepreço indicado no item 3.2 do relatório do Fiscobras 2011 devido aos preços contratados

15. Essa avaliação decorre da necessidade de se apurar o valor do sobrepreço à luz do Contrato TT 401/2011-00, uma vez que o valor inicialmente indicado pela fiscalização se referia a valores contidos no Edital 455/2011-00.

16. A irregularidade 3.2 do relatório da fiscalização, à peça 25, engloba duas falhas verificadas no orçamento base a seguir transcritas:

a) definição de solução antieconômica para execução de sub-base, criando condições para ocorrência de dano ao erário no valor de R$ 1.223.025,16; e

b) orçamento do Edital 455/2010-00 com custos de mão de obra em desacordo com a metodologia do Sicro 2, com potencial de dano ao erário de R$ 1.779.010,60.

17. Após cotejo entre os preços de referência adotados pela fiscalização e os valores contratados, verificou-se que os sobrepreços inicialmente levantados para o serviço de sub-base e para os custos com mão de obra foram reduzidos para R$ 1.192.157,54 (março/2010) e R$ 629.118,18 (março/2010), respectivamente, conforme peça 50.

18. Ou seja, considerando-se apenas os descontos ofertados pela proposta contratada, verifica-se que o sobrepreço inicial de R$ 3.002.035,76 (março/2010), calculado sobre os valores publicados no Edital 455/2010-00, passou para R$ 1.821.275,75, valor corespondente a 4,9% do preço total contratado.

II. Análise da manifestação do DNIT acerca do sobrepreço indicado no item 3.2 do relatório do Fiscobras 2011

19. Por se tratar de assuntos distintos relativos ao projeto básico, a análise será feita em dois itens separados: da solução antieconômica para execução do serviço de sub-base; e dos custos com mão de obra em desacordo com a metodologia do Sicro 2.

II.1. Definição de solução antieconômica para execução de sub-base

20. Verificou-se, no projeto do Edital 455/2010-00, definição de solução antieconômica para a execução do serviço de sub-base com adição de cimento, sem a devida justificativa, criando condições para a ocorrência de dano ao erário no valor de R$ 1.223.025,16 (março/2010), em desconformidade com o art. 12, inciso III, da Lei 8.666/1993.

II.1.1. Resposta

21. A Diretoria Geral do DNIT informa que a referida oitiva foi encaminhada às respectivas áreas técnicas e apresenta os respectivos esclarecimentos pertinentes resumidamente no Ofício nº 2247/2011/DG-DNIT, de 27/6/2011, à peça 40.

22. De acordo com esse Ofício, a área técnica da Superintendência Regional do DNIT no estado do Paraná fundamenta que a escolha da solução para a execução da sub-base, com a adição de 2% de cimento ao material utilizado, teria se baseado em critérios técnicos e conhecimentos das características geológico-geotécnicas dos solos da região da obra.

23. Além disso, argumenta sobre a imprudência, com relação às significativas diferenças de resistências, de se adotar camada de sub-base de solo estabilizado sem adição de cimento imediatamente abaixo de uma camada de solo cimento com adição de 6%, sendo ambas com 15cm de espessura.

24. De sua parte, a Diretoria de Infraestrutura Rodoviária encaminha ao DNIT, por meio do Memorando nº 2027/2011/DIR, a manifestação que o Consórcio contratado apresentou à Autarquia sobre a questão suscitada.

25. No resumo desta manifestação, o Consórcio teria entendido que, por se tratar de questão atinente ao projeto básico, a decisão sobre a alteração da solução técnica para a sub-base caberia à projetista e ao DNIT e que não oferecerá oposição à readequação do contrato à solução aprovada.

26. Assim, a Diretoria Geral do DNIT, após considerar as exposições de suas áreas técnicas competentes, propõe ação para o efetivo saneamento da respectiva irregularidade, nos seguintes termos: 'Com relação à camada de sub-base, consoante argumentos consistentes do relatório consolidado 224/2011, o DNIT informa que revisará a solução estrutural da camada, alterando-a para 'sub-base estabilizada granulometricamente', sendo consequentemente necessária a repactuação do preço do serviço.'

27. Reforça, ainda, que a exclusão do insumo cimento da composição de sub-base contaria com a concordância prévia do Consórcio contratado, conforme manifestação encaminhada à Diretoria de Infraestrutura Rodoviária.

28. Ressalta que, diante das informações prestadas, espera ter demonstrado o comprometimento em elidir todos os questionamentos relativos ao projeto e reforça que as falhas não decorreram de má fé e nem comprometeram a lisura de todo o certame.

29. Defende que as ações propostas seriam suficientes para assegurar o objetivo principal do empreendimento, que é atender as necessidades da população, além de resguardar o erário.

30. Por fim, destaca que a alteração da solução técnica para a sub-base seria suficiente para reduzir a materialidade da irregularidade 3.2, independentemente da decisão sobre a redução do custo da mão de obra dos serviços contratuais, e, assim, solicita a reclassificação do referido achado de Irregularidade Grave com recomendação de Paralisação (IGP) para Irregularidade Grave com Continuidade (IGC) em consonância com o art. 94, parágrafo 1º, inciso IV, da Lei 12.309/2010, Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO).

II.1.2. Análise

31. Antes de começar a análise, é importante recordar os termos do relatório anterior sobre a questão em apreço.

32. De acordo com o relatório anterior, questionou-se, sob o aspecto técnico e econômico, a solução projetada com sub-base de solo melhorado com 2% de cimento, haja vista a existências da solução mais barata com solo estabilizado granulometricamente sem adição de cimento.

33. Nesta análise, verifica-se que a autarquia, após considerações de suas áreas técnicas, decidiu revisar a solução estrutural da camada de sub-base, alterando-a para sub-base estabilizada granulometricamente, com a consequente repactuação do preço unitário do serviço.

34. Em que pese à opinião da Superintendência Regional do DNIT no estado do Paraná sobre o assunto, abstêm-se de opinar a respeito, tendo em vista a decisão final da Diretoria Geral do DNIT pela execução da sub-base sem adição de cimento.

35. Ressalte-se que a sugestão estrutural de sub-base estabilizada granulometricamente foi oferecida como uma alternativa para demonstrar a existência de solução mais econômica que aquela

adotada no projeto básico do Edital 455/2010-00, uma vez que o projeto analisado naquela oportunidade carecia de justificativa para a adoção de solução mais cara em detrimento de alternativa tecnicamente viável e mais econômica.

36. Assim, é importante deixar claro que cabe à autarquia, dotada de área técnica competente, decidir quanto à necessidade de revisão da solução estrutural adotada para o pavimento, em função da substituição da sub-base de solo melhorado com 2% de cimento pela sub-base estabilizada granulometricamente e promover os devidos ajustes que considere necessários, desde que devidamente justificados.

37. Registre-se, por fim, que, apesar do posicionamento da autarquia pela alteração da solução da sub-base, de forma a eliminar o sobrepreço indicado para o item, o documento de repactuação do contrato, comprobatório da dita alteração, ainda não foi encaminhado para apreciação do TCU.

II.2. Adoção de preços inadequados da mão de obra no Sicro 2

38. O orçamento base do Edital 455/2010-00 apresentou indícios de sobrepreço de R$ 1.779.010,60 (março/2010), que corresponde a 4,64% do preço base para a contratação da obra, decorrente da adoção de preços inadequados para a mão de obra constante do Sicro 2.

II.2.1. Resposta

39. De acordo com a resposta da Diretoria Geral do DNIT constante do Ofício nº 2247/2011/DG-DNIT, de 27/6/2011, peça 40, foram apresentadas as seguintes manifestações de suas áreas técnicas.

40. A Superintendência Regional do estado do Paraná declara que, em virtude de a Concorrência Pública 455/2010-00 ter sido conduzida pela sede da autarquia, em Brasília, não se pronunciaria a respeito da questão.

41. A Diretoria de Infraestrutura Rodoviária – DIR – informa que recebeu manifestação do Consórcio Momento-Iccila, na qual o contratado estaria realizando levantamento de custo de mão de obra praticado na região, por intermédio de empresa especializada, para, então, fazer as correções necessárias em sua proposta, caso se confirmassem as distorções entre os preços contratados e os apresentados como referência pelo Tribunal.

42. A Diretoria de Planejamento e Pesquisa noticia que os valores relativos à mão de obra já estariam sendo alterados nas tabelas do Sicro 2, nas datas-base mais recentes, e, consequentemente, teria proposto a atualização do orçamento do projeto em tela.

43. Por fim, a Diretoria Geral do DNIT, após as manifestações das áreas técnicas, conclui, em respeito à ampla defesa e ao contraditório e em consonância com a solicitação do Consórcio Momento-Iccila, por aguardar a conclusão do levantamento de custos da mão de obra a ser realizado pelo contratado, e por proceder à repactuação dos preços unitários de todos os serviços afetados pela irregularidade, no caso de confirmadas as distorções entre os custos de mão de obra contratados e os valores de mercado.

II.2.2. Análise

44. A manifestação do DNIT não trouxe novos argumentos que possam alterar a análise anteriormente realizada pela equipe de auditoria.

45. A autarquia declarou que aguarda o resultado da pesquisa que está sendo realizada pelo Consórcio contratado, para então verificar se os custos de mão de obra contratados estão acima dos valores praticados no mercado.

46. A irregularidade, ora em questão, refere-se a assunto já enfrentado por esta Corte de Contas, no âmbito do processo TC 025.954/2010-5. Naquela oportunidade avaliou-se a compatibilidade dos custos unitários da mão de obra do Sistema de Custos Rodoviários do DNIT (Sicro 2), com os padrões de mercado, e concluiu-se que os custos de mão de obra do Sicro 2 são predominantemente superiores aos referenciais de mercado adotados.

47. Essa conclusão fundamentou-se em cotejamentos entre os valores contidos no Sicro 2 e os pisos salariais das convenções coletivas de trabalho, os salários médios de admissão informados no Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED) e os salários médios informados na Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), sendo que, por fim, verificou-se que todos os valores referenciais mencionados estavam abaixo do Sicro 2.

48. Nesse contexto, foi prolatado o Acórdão 302/2011-Plenário, determinando ao DNIT que apresentasse ao Tribunal, no prazo de 180 dias, a conclusão dos estudos acerca da metodologia a ser adotada para a estimativa dos custos de mão de obra do Sicro 2.

49. Na análise da instrução anterior, foi explicada detalhadamente a metodologia estabelecida no Sicro para fins de consideração do custo da mão de obra nos orçamentos das obras rodoviárias, que estão definidas no Manual de Custos Rodoviários, volume 1.

50. Foi, ainda, efetuado o cotejo entre o custo de mão de obra contido nas convenções coletivas de trabalho, vigentes no biênio de 2009 e 2010, e acordada entre os Sindicatos dos Trabalhadores nas Indústrias da Construção Pesada dos Estados da região Sul (Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul), com o custo de mão de obra contido no Sicro 2.

51. Desse cotejamento, evidenciou-se que, para o Estado do Paraná, no mês de março de 2010, adotado como referência do orçamento base do Edital 455/2011-00, o projeto não considerou as definições e a metodologia do seu próprio Manual de Custos Rodoviários, no que se refere à apuração do preço da mão de obra das categorias profissionais de serventes e de operários qualificados.

52. Com a inobservância da metodologia contida no Sicro 2 para a elaboração do orçamento base, demonstrou-se que foram adotados valores inadequados de mão de obra para os profissionais citados que resultaram em sobrepreço.

53. Assim, diante do que foi exposto, em que pese ao direito constitucional de o contratado apresentar os estudos que achar necessário para respaldar o preço por ele praticado, cabe ao DNIT, na qualidade de órgão responsável pela execução do Contrato TT 401/2011-00, avaliar, a partir de estudos por ele produzidos, e decidir quanto à adequação dos valores contratuais da mão de obra ora questionados.

54. O assunto, de forma geral, não é novidade para a autarquia, inclusive, até a área técnica do DNIT (Diretoria de Planejamento e Pesquisa), em sua manifestação, informa que os valores relativos à mão de obra já estão sendo alterados no Sicro 2, nas datas-base mais recentes, e reconhece que deveria ser procedida a atualização do orçamento do projeto em tela.

55. Assim, entende-se que as informações acostadas aos autos não foram suficientes para o saneamento da irregularidade apontada.

CONCLUSÃO

56. A análise abordou três aspectos:

a) o sobrepreço calculado a partir dos valores contratados (Contrato TT 401/2011-00);

b) o sobrepreço relacionado à solução antieconômica para a sub-base; e

c) o sobrepreço em função de preços inadequados da mão de obra no Sicro 2.

57. Quanto ao primeiro ponto, considerando-se apenas os descontos ofertados pela proposta contratada, Contrato TT 401/2011-00, sem entrar no mérito das duas outras irregularidades apontadas, verifica-se redução do sobrepreço inicial de R$ 3.002.035,76 (março/2010), calculado sobre os valores publicados no Edital 455/2010-00, para R$ 1.821.275,72 (março/2010), valor corespondente a 4,9% do preço total contratado.

58. Esse último valor ficou assim distribuído entre as duas falhas:

a) sobrepreço de R$ 1.192.157,54, decorrente da definição de solução antieconômica para execução de sub-base; e

b) sobrepreço de R$ 629.118,18, decorrente da adoção de preços inadequados da mão de obra.

59. Sobre a questão relacionada ao sobrepreço no serviço de sub-base, a manifestação do DNIT foi conclusiva no sentido de alterar a solução contratada para o tipo mais econômico com solo granulometricamente estabilizado. Formalizada essa alteração, o sobrepreço calculado para o item deixa de existir. O saneamento dessa irregularidade está condicionado à apresentação ao TCU do documento de repactuação do contrato, comprobatório da dita alteração.

60. Em relação ao sobrepreço decorrente do custo da mão de obra, o DNIT não se posicionou em definitivo, por julgar adequado aguardar manifestação do Consórcio contratado sobre a questão. Assim, o sobrepreço apontado pela equipe de auditoria permanece inalterado.

61. Em resumo, o sobrepreço inicialmente apontado foi reduzido para R$ 1,8 milhão, quando calculado sobre os valores contratados. Além disso, o DNIT concluiu por adotar solução mais econômica para a sub-base, que seria a utilização da sub-base estabilizada granulometricamente, que, caso venha a se realizar, reduzirá esse sobrepreço para R$ 629.118,18, valor correspondente a 1,69% do valor contratado. A manifestação da Autarquia não foi conclusiva acerca do sobrepreço da mão de obra.

62. Assim, em razão dos ajustes promovidos, no que se refere à atualização do sobrepreço, o qual foi reduzido sensivelmente, em função do desconto obtido na licitação, e, ainda, de que com a formalização da alteração de solução mais econômica para a sub-base (sub-base estabilizada granulometricamente), haverá maior redução nesse sobrepreço, entende-se que o indício de irregularidade não mais se enquadra no art. 94, §1º, inciso IV, da Lei nº 12.309/2010 (LDO 2011), haja vista que não apresenta materialidade frente ao valor total do Contrato TT 401/2011-00.

63. Por fim, considerando que, de acordo com informações prestadas pelo DNIT no Ofício 2247/2011/DG-DNIT, das duas questões levantadas, o Consórcio Momento-Iccila mostrou-se favorável à alteração da solução de sub-base contratada, entende-se necessária a oitiva da contratada, para que se manifeste acerca do sobrepreço de R$ 629.118,18 (março/2010) devido aos custos da mão de obra contratados estarem superiores aos valores de mercado.

PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO

64. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior com a seguinte proposta:

a) ouvir em oitiva o Consórcio Momento-Iccila, responsável pelo Contrato TT 401/2011- 00, com fundamento no art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal de 1988, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, apresente esclarecimentos sobre os indícios de irregularidade relativo ao orçamento contratado com custos de mão de obra em desacordo com a metodologia do Sicro 2, com potencial de dano ao erário de R$ 629.118,18 (março/2010), conforme detalhado à peça 50, em desacordo com o art. 12, inciso III, da Lei 8.666/1993, identificados nas obras de Construção de Trechos Rodoviários - Porto Camargo – Cruzeiro do Oeste, na BR-487/PR:

b) determinar ao DNIT que encaminhe, no prazo de 30 (trinta) dias, a documentação relativa à formalização da alteração da solução para a execução da sub-base estabilizada granulometricamente, ou, se for o caso, a justificativa para a manutenção da solução de sub-base, com a adição de 2% de cimento ao material utilizado;

c) determinar à Secob-1 que, no sistema Fiscalis, promova a reclassificação de IGP para IGC da irregularidade apontada no item 3.2 – projeto básico deficiente ou desatualizado -, em razão de não mais se enquadrar no art. 94, §1º, inciso IV, da Lei nº 12.309/2010 (LDO 2011), haja vista a redução do sobrepreço observado com a assinatura do Contrato TT 401/2011-00 com o Consórcio vencedor Momento-Iccila;

d) informar a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que os indícios de irregularidades graves, apontados no Edital 455/2010-00, relativos aos serviços da Construção e Pavimentação na Rodovia BR487/PR, subtrecho Cruzeiro do Oeste – Guaritava (km 117,7 ao km 136,4), lote 3 do trecho 1, não mais se enquadram no art. 94, §1º, inciso IV, da Lei nº 12.309/2010 (LDO 2011), haja vista a redução da materialidade do sobrepreço verificada com a assinatura do Contrato TT 401/2011-00;

e) dar ciência deste Acórdão, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentarem, ao DNIT e ao Consórcio Momento-Iccila contratado;

f) restituir os presentes autos à Secob-2 para a análise da oitiva proposta no item 'a' e monitoramento da determinação do item 'b' ".

16. O Sr. Diretor da 2ª DT e o Sr. Secretário da Secob-2 manifestaram-se de acordo com a proposta de encaminhamento.

É o relatório.

VOTO

Preliminarmente, registro que atuo neste processo com base no art. 27 da Resolução/TCU nº 175/2005, na redação dada pela Resolução/TCU nº 245/2011, e na Portaria-TCU nº 205, de 8 de agosto de 2011, haja vista tratar-se de processo atribuído à relatoria do Ministro Ubiratan Diniz de Aguiar.

2. Cuidam os autos de Relatório de Auditoria realizada no Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), tendo por objetivo fiscalizar as obras de Construção da BR-487/PR, entre a localidade de Porto Camargo e o Município de Cruzeiro do Oeste, no Estado do Paraná, no âmbito do Fiscobras 2011, sendo que o volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R$ 38.239.904,28.

3. Foram verificados indícios de irregularidades no projeto básico do Edital nº 455/2010 do DNIT, os quais se resumem à inadequação do projeto básico, sob dois aspectos:

a) definição de solução antieconômica para a execução da sub-base do pavimento;

b) preços inadequados de mão de obra propostos no orçamento-base da licitação.

4. Essas inconsistências implicaram no sobrepreço da licitação, nos valores respectivos de R$ 1.223.025,16 e R$ 1.779.010,60, em um total de R$ 3.002.035,76, referentes a março de 2010, representando 7,83% do orçamento total da licitação.

5. Em virtude da materialidade do achado de auditoria, a Secob-2 enquadrou o indício de irregularidade como grave com recomendação de paralisação, nos termos do art. 94, §1º, inciso IV, da Lei 12.309/2010 (LDO/2011). Além disso, propôs a adoção de medida cautelar para a suspensão do Edital nº 455/2010, face à presença dos requisitos impostos pelo art. 276 do Regimento Interno do TCU.

6. Em despacho datado de 31/5/2011 (peça 34), o Exmo Sr. Ministro Ubiratan Aguiar determinou a oitiva do DNIT, nos termos do art. 276, §2º, do RITCU. Além disso, determinou a realização de diligência junto àquela autarquia, com vistas a obter informações atualizadas sobre a situação do procedimento licitatório.

7. Com relação à diligência, o DNIT informou, em suma, que a Concorrência nº 455/2010 tinha sido concluída e que havia sido firmado o Contrato nº 401/2011 com o Consórcio Momento/Iccila, vencedor da referida licitação.

8. Quanto à oitiva, o DNIT trouxe aos autos sua manifestação, que foi analisada pela Secob-2 em conjunto com as informações decorrentes da diligência. Aquela unidade técnica concluiu pela alteração da classificação de IG-P para IG-C para a ocorrência atinente à inadequação do projeto básico, haja vista que as informações e medidas anunciadas pelo Dnit teriam o condão de reduzir a materialidade do achado, de R$ 3.002.035,76 para R$ 629.118,18 (1,69% do valor contratado), em virtude:

a) do desconto na licitação oferecido pelo Consórcio Momento/Iccila; e

b) de o Dnit haver declarado que, diante das análises técnicas e da concordância do Consórcio contratado, vai proceder à alteração da solução para a execução da sub-base do pavimento, de forma a sanear a ocorrência descrita na alínea "a" do item 3 acima.

9. Diante desse quadro, a Secob-2 não mais propôs a concessão de medida cautelar, mas sim a oitiva do Consórcio Momento/Iccila sobre o mérito da ocorrência constante da alínea "b" do item 3 acima (preços inadequados de mão de obra em comparação com o Sicro 2).

10. Com esse breve resumo, passo a discorrer sobre as irregularidades levantadas nestes autos.

11. No que concerne ao Edital nº 455/2010, especificamente em relação ao achado atinente à solução antieconômica da sub-base do pavimento, o TCU, no âmbito do Fiscobras 2010, já havia alertado ao DNIT sobre a ausência de estudos técnicos e econômicos que justificassem a solução de sub-base proposta pelo projeto básico da obra, conforme o item 9.1.3 do Acórdão 1734/2010-Plenário.

12. Já nestes autos, durante o Fiscobras 2011, todavia, a Secob-2 verificou a manutenção da inconsistência, haja vista a publicação do Edital nº 455/2010 sem que a solução de sub-base do pavimento tivesse sido melhor avaliada.

13. Considerando as informações juntadas aos autos, entendo que esta questão ainda necessita de aprofundamento. Após oitiva promovida pela Secob-2, as seguintes informações foram encaminhadas ao Tribunal:

a) a área técnica da Superintendência Regional do Dnit no estado do Paraná fundamentou sua escolha para execução da sub-base, com adição de 2% de cimento, em razão de critérios técnicos e conhecimento das características geológico-geotécnicas dos solos da região da obra, argumentando a

imprudência, com relação às significativas diferenças de resistências, de se adotar camada de sub-base de solo estabilizado sem adição de cimento imediatamente abaixo de uma camada de solo cimento com adição de 6%, sendo ambas com 15cm de espessura;

b) o Consórcio contratado informou ao Dnit que não se opõe em readequar o contrato firmado considerando a nova solução de sub-base do pavimento, que é uma definição de projeto, e, portanto, deve ser estabelecida pelos projetistas e por aquela autarquia; e

c) a Diretoria Geral do Dnit, considerando os argumentos constantes do relatório de fiscalização elaborado pela Secob-2, informou que revisará a solução estrutural da camada, alterando-a para "sub-base estabilizada granulometricamente".

14. A Secob-2, em sua análise, argumenta que a decisão acerca da matéria cabe ao Dnit, autarquia dotada de área técnica competente, e registra que "a sugestão da sub-base estabilizada granulometricamente foi oferecida como uma alternativa para demonstrar a existência de solução mais econômica que aquela adotada no projeto básico do Edital 455/2010-00, uma vez que o projeto analisado naquela oportunidade carecia de justificativa para a adoção de solução mais cara em detrimento de alternativa tecnicamente viável e mais econômica" (grifei).

15. Assim, a unidade técnica propõe determinar ao Dnit que "encaminhe, no prazo de 30 (trinta) dias, a documentação relativa à formalização da alteração da solução para a execução da sub-base estabilizada granulometricamente, ou, se for o caso, a justificativa para a manutenção da solução de sub-base, com a adição de 2% de cimento ao material utilizado".

16. Pelo que se extrai das informações acima, a Direção Geral do Dnit, contrariamente à posição externada pela área técnica de sua Superintendência Regional no estado do Paraná, tomou a decisão de alterar a solução para execução da sub-base com fundamento nas exposições constantes do Relatório de Fiscalização da Secob-2, e considerando a concordância do Consórcio contratado. Por outro lado, a Secob-2, em sua última análise, não confirma a necessidade peremptória de alteração da solução para execução de sub-base, mas indica que essa decisão cabe ao Dnit, que deve fundamentar, mediante análise de sua área técnica competente, a escolha pela solução enfim adotada.

17. Diante do exposto, vislumbro que essa questão, de ordem técnica, ainda não foi devidamente esclarecida. O que se busca não é tão-somente a solução mais econômica para o empreendimento, mas a solução mais econômica entre as tecnicamente viáveis. Assim, faz-se necessária a apresentação de posicionamentos técnicos conclusivos do Dnit e da Secob-2 acerca da solução para execução de sub-base da obra. Nesse sentido, cabe cobrar do Dnit que determine qual das duas soluções técnicas é mais adequada para a execução da sub-base, apresentando os estudos técnicos que demonstrem a viabilidade da solução escolhida. Caso venha a optar pela solução com adição de cimento (menos econômica), deve o Dnit apresentar justificativas específicas que desaconselham a utilização da sub-base estabilizada granulometricamente. Após a manifestação do Dnit, deve a Secob-2 apresentar seu parecer conclusivo.

18. Com relação ao outro achado atinente ao Edital nº 455/2010 (verificação de preços inadequados de mão de obra), vejo que o orçamento-base da licitação não se alinhou com a metodologia de orçamentação do próprio DNIT, haja vista que os preços licitados estão superiores aos preços de referência encontrados pela Secob-2.

19. Entretanto, um juízo derradeiro desta irregularidade poderá ser feito por esta Corte apenas após o pronunciamento do Consórcio contratado, em respeito às garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa, haja vista que eventual decisão de mérito do TCU poderá implicar em determinação para repactuação do Contrato nº 401/2011.

20. Devido a isso, em acordo com o entendimento da Secob-2, proponho a oitiva do Consórcio Momento/Iccila para que se manifeste acerca do sobrepreço do contrato, quanto ao indício de que os custos de mão de obra estão acima dos valores de referência, nos moldes estabelecidos pelo art. 125 da Lei 12.465/2011 (LDO/2012).

21. Por fim, considerando que a materialidade do possível dano ao Erário foi reduzida pelo desconto oferecido na licitação pelo Consórcio Momento/Iccila (redução do sobrepreço de 7,83% do orçamento para 4,9% do preço total contratado), entendo que a ocorrência deixa de se enquadrar no conceito de irregularidade grave com paralisação estabelecido na Lei nº 12.465/2011 (LDO 2012), ainda

mais tendo em vista que as informações obtidas no âmbito desta fiscalização indicam que não haverá óbice para a resolução da questão atinente à solução adotada para execução da sub-base do pavimento (o que, caso concretizado, reduzirá o sobrepreço para 1,69% do valor contratado), uma vez que:

a) se, ao fim das discussões técnicas, chegar-se à conclusão de que a solução original deve ser mantida, a irregularidade estará saneada; e

b) se, ao contrário, houver a conclusão pela alteração da solução para execução da sub-base do pavimento, o Dnit e o Consórcio contratado já indicaram que não oferecerão resistência à efetivação da correspondente alteração contratual.

22. Dessa forma, proponho que seja informado à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que os indícios de irregularidades graves apontados inicialmente no Edital nº 455/2010 não mais se enquadram no art. 91, § 1º, inciso IV, da LDO/2012.

23. Por fim, o Relatório de Fiscalização (peça nº 25 dos autos) também aponta como achado pendente de solução o pagamento por serviços não previstos no Contrato PG-143/99, tendo por finalidade a supervisão, coordenação e controle da construção da rodovia BR-487/PR (TC 007.757/2009-7). O prejuízo ao erário seria da ordem de 20% do valor da avença. Observo que o Tribunal, por intermédio do Acórdão 2885/2009-Plenário, determinou cautelarmente ao DNIT a suspensão da execução do Contrato PG-143/99 até o deslinde final da questão.

24. Considerando que o Contrato PG-143/99, ao contrário das notícias então divulgadas, ainda não foi rescindido, em razão de recurso administrativo interposto pela contratada, a Secob-2 propõe informar ao Congresso Nacional que permanecem os motivos que ensejaram a recomendação de inclusão do Contrato PG-143/99-00 no Anexo VI da LOA 2010.

25. Com relação a esse achado, considero relevante transcrever trecho do Despacho proferido pelo Exmo. Ministro Valmir Campelo (peça nº 28 destes autos):

Quanto ao Contrato PG-143/99-00, que motiva proposta de encaminhamento lançada nestes autos no sentido de se expedir comunicação ao Congresso Nacional quanto à inclusão em anexo específico da lei orçamentária anual, **anoto que se trata de matéria preclusa, já objeto de decisão do Plenário em Sessão de 16/03/2011,** relatada, inclusive, por outro relator, no caso, o Exmo. Sr. Ministro Aroldo Cedraz (Acórdão nº 593/2011-Plenário). Por esclarecedor, transcrevo a seguir o trecho do voto de Sua Excelência que abordou o tema:

"3. Quanto ao Contrato PG-143/2009, também entendo pertinente a proposta da Secob-2, no sentido de o TCU não recomendar a exclusão do referido contrato do Anexo VI da LOA/2010, tendo em vista que a rescisão contratual não está ainda firmada, segundo informações acostadas aos autos." (o grifo é do original).

26. No relatório que fundamentou o Acórdão nº 593/2011-Plenário, consta a seguinte informação:

6. Quanto ao Contrato PG 143/99, por intermédio do Ofício 3.306/2010/DG (fls. 38), o DNIT informa que aprovou a rescisão unilateral do referido contrato. Contudo, a rescisão do contrato ainda não foi efetivada. Foi publicado no DOU, em 25 de novembro último, intimação para que a contratada apresentasse recurso à decisão da Autarquia, caso fosse de seu interesse. Contudo, não se tem notícia dos desdobramentos ocorridos a partir de então.

27. O Acórdão nº 593/2011-Plenário foi prolatado no âmbito do processo de monitoramento TC 019.728/2009-8, que trata dos achados graves com recomendação de paralisação (IG-P) da BR-487/PR.

28. As informações trazidas aos autos pela equipe de auditoria não relatam avanços no processo de rescisão do Contrato PG 143/99.

29. Diante desse quadro, e levando em consideração principalmente que o Tribunal já se posicionou em processo específico acerca dessa questão, discordo da unidade técnica quanto ao encaminhamento proposto de enviar nova informação à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional (CMO) acerca da situação do Contrato PG-143/99-00.

30. No momento, parece-me mais adequado enviar as informações atualizadas obtidas pela equipe de auditoria, concernentes àquela avença, para o TC 019.728/2009-8, a fim de que a questão seja analisada com mais propriedade, e com a urgência que o caso requer, no âmbito daquele processo.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à deliberação deste colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 21 de setembro de 2011.

Augusto Sherman Cavalcanti
Ministro-Substituto

ACÓRDÃO Nº 2537/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 006.635/2011-3.
2. Grupo I – Classe V – Assunto: Relatório de Auditoria
3. Interessado: Congresso Nacional.
3.1. Responsável: Luiz Antonio Pagot (CPF 435.102.567-00).
4. Unidade: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - MT.
5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Obras 2 (SECOB-2).
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Relatório de Auditoria realizada no Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), no âmbito do Fiscobras 2011, referente às obras de construção da BR-487/PR, entre a localidade de Porto Camargo e o Município de Cruzeiro do Oeste, no Estado do Paraná.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1 determinar ao Dnit que, no prazo de 15 (quinze) dias, a contar da ciência desta deliberação:

9.1.1. determine qual das soluções técnicas discutidas nestes autos é mais adequada para a execução da sub-base do pavimento da obra em análise (sub-base com adição de cimento ou sub-base estabilizada granulometricamente), apresentando os estudos técnicos que demonstrem a viabilidade da solução escolhida; e

9.1.2. caso venha a optar pela solução com adição de cimento (menos econômica), apresente as justificativas específicas que desaconselham a utilização da sub-base estabilizada granulometricamente;

9.2 promover a oitiva do Consórcio Momento-Iccila, responsável pelo Contrato TT 401/2011- 00, com fundamento no art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal de 1988, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, a contar da ciência desta deliberação, apresente esclarecimentos sobre os indícios de irregularidade relativos ao orçamento contratado com custos de mão de obra em desacordo com a metodologia do Sicro 2, com potencial de dano ao erário de R$ 629.118,18 (referente a março/2010), identificados nas obras de Construção de Trechos Rodoviários – Porto Camargo – Cruzeiro do Oeste, na BR-487/PR, conforme detalhado à peça 50, em desacordo com o art. 12, inciso III, da Lei 8.666/1993;

9.3 determinar à Secob-2 que:

9.3.1. após o Dnit apresentar suas justificativas em atenção à medida constante do item 9.1 acima, elabore, com urgência, parecer técnico conclusivo sobre a matéria; e

9.3.2. adote as providências necessárias para a reclassificação no sistema Fiscalis de IGP para IGC da irregularidade apontada no item 3.2 – projeto básico deficiente ou desatualizado -, em razão de não

mais se enquadrar no art. 91, §1º, inciso IV, da Lei nº 12.465/2011 (LDO 2012), haja vista a redução do sobrepreço observado com a assinatura do Contrato TT 401/2011-00 com o Consórcio vencedor Momento/Iccila;

9.4 informar a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que os indícios de irregularidades graves, apontados no Edital 455/2010-00, relativos aos serviços de Construção e Pavimentação na Rodovia BR487/PR, subtrecho Cruzeiro do Oeste – Guaritava (km 117,7 ao km 136,4), lote 3 do trecho 1, não mais se enquadram no art. 91, §1º, inciso IV, da Lei nº 12.465/2011 (LDO 2012), haja vista a redução da materialidade do sobrepreço verificada com a assinatura do Contrato TT 401/2011-00;

9.5 dar ciência deste Acórdão, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentam, ao Dnit e ao Consórcio Momento/Iccila;

9.6 restituir os presentes autos à Secob-2, para o prosseguimento da instrução; e

9.7 cientificar a Secob-2 para que, quando da instrução do TC 019.728/2009-8, que trata do monitoramento dos achados graves com recomendação de paralisação das obras na BR-487/PR, considere as informações ora obtidas pela equipe de auditoria a respeito do Contrato PG-143/99-00.

10. Ata n° 39/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/9/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2537-39/11-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Augusto Nardes (na Presidência), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti (Relator).

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO NARDES
Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE V – Colegiado
TC 012.626/2011-2
Natureza: Relatório de Auditoria
Unidade: Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ

Responsáveis: Albertino Alves Ribeiro (CPF 992.458.257-87), Cerix Soares de Azevedo (CPF 328.776.686-49), Eduardo San Pedro Siqueira (CPF 408.811.307-10), Flávio Ferreira Fernandes (CPF 870.730.057-34), Harley Frambach de Moura Junior (CPF 011.041.667-80), Ivan Ferreira Carmo (CPF 789.044.807-44), Ivan Jose do Couto Pinna Barbosa (CPF 094.318.497-55), José Cezar Rodrigues dos Santos (CPF 461.973.977-49), João Roberto Nunes (CPF 719.251.557-49), Luiz Antonio Ferreira Neves (CPF 349.164.829-72), Mildce de Jesus Moreno de Siqueira (CPF 399.776.927-34), Milton Reynaldo Flores de Freitas (CPF 298.904.037-49), Márcio Escobar Conforte (CPF 642.807.137-15), Pablo César Benetti (CPF 717.947.947-00), Paulo Mario Ripper Vianna (CPF 937.609.907-97)

Interessado: Congresso Nacional
Advogado constituído nos autos: não há

SUMÁRIO: FISCOBRAS 2011. OBRAS DE EDIFICAÇÕES DA UFRJ. INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES. DETERMINAÇÃO. OITIVAS. CIÊNCIA. COMUNICAÇÃO AO CONGRESSO NACIONAL

RELATÓRIO

No âmbito do Fiscobras 2011, a 1ª Secretaria de Fiscalização de Obras – Secob-1 realizou auditoria na Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), com o objetivo de verificar a conformidade das obras de construção dos edifícios da Escola de Belas Artes, do Instituto de Matemática e do Bloco "J" do Centro de Ciências da Saúde.

2. O resultado dos trabalhos efetuados foi descrito pela equipe de auditoria nos seguintes termos:

*"**1 - APRESENTAÇÃO***

Trata-se de Relatório de fiscalização de conformidade relativa a obras da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) na capital desse estado. Tais edificações referem-se à construção de edifícios da Escola de Belas Artes, do Instituto de Matemática e do Bloco J do Centro de Ciências da Saúde (CCS). Estas e outras obras de menor porte da UFRJ são financiadas com recursos do Programa de Apoio ao Plano de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni) instituído pelo Decreto 6.096, de 24 de abril de 2007.

Importância socioeconômica

O Plano Diretor UFRJ 2020 aprovado pelo Conselho Superior dessa Universidade em outubro de 2009 orienta todas as obras de desenvolvimento das suas unidades. Mais especificamente, o programa para o desenvolvimento da Ilha da Cidade Universitária atende às necessidades acadêmicas de expansão de infraestrutura para atender à meta de duplicação do número dos seus usuários atuais, assim como atende às atividades e programas não universitários a serem concretizados em parceria com as três esferas governamentais, voltados para projetos acadêmicos de experimentação, observação e aprendizado.

O modelo urbanístico vigente para a Ilha Universitária caracteriza-se por: predominância de transporte automotor particular; ocupação extensiva; baixa densidade ocupacional; isolamento entre as unidades acadêmicas; e fraca relação com o entorno urbano. A expansão futura da UFRJ norteia-se contrariamente a este atual modelo, e guia-se pelos seguintes princípios: ocupação ambientalmente responsável; predomínio do transporte coletivo limpo e eficiente; estímulo ao transporte ativo (ciclovias, aquavias, pedestres); humanização do espaço; uso ativo dos espaços externos; estímulo à construção de Centros de Convergência que reúnam equipamentos comuns (bibliotecas, residências universitárias, restaurantes universitários, centros comerciais) a várias áreas disciplinares; relação responsável com a cidade e bairros do entorno, oferecimento de locais para equipamentos culturais, esportivos e de lazer, e atividades complementares aos existentes nos bairros vizinhos. Em suma, a UFRJ planeja sua Ilha da Cidade Universitária como local de formação, inovação e inclusão.

2 - INTRODUÇÃO

2.1 - Deliberação

Tendo em vista a importância socioeconômica das obras referentes ao Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais - REUNI, e diante da materialidade dos recursos empregados na Universidade Federal do Rio de Janeiro, o Acórdão 564/2011 - Plenário deliberou no sentido de realizar levantamento de auditoria na UFRJ, a fim de avaliar a conformidade da execução dos mencionados recursos naquela universidade.

2.2 - Visão geral do objeto

A expansão planejada pela UFRJ abrange, entre outras obras, as seguintes edificações, selecionadas com base na materialidade, risco e relevância, para serem fiscalizadas:

a) edificação de salas de aulas objetivando a ampliação do Bloco J do Centro de Ciências da Saúde (CCS), o que irá abranger ao todo 4.756,09 m² de área construída; a empresa contratada recebeu o correspondente projeto executivo, previamente licitado e obtido pela UFRJ, junto a outra empresa; endereço Centro de Ciências da Saúde (CCS), Avenida Carlos Chagas Filho 373, Bloco J, Cidade Universitária, Rio de Janeiro, RJ;

b) edificação da Escola de Belas Artes (EBA) em novo prédio com dois pavimentos que irá abranger ao todo 5.250,34 m² de área construída e será anexo ao Bloco D do atual prédio da Reitoria, liberando assim o espaço atualmente ocupado pela EBA no prédio da Reitoria; a empresa contratada para esta obra assumiu também o encargo editalício e contratual de elaborar os correspondentes projetos executivos de arquitetura, estrutura, instalações, (elétrica, esgoto, hidráulica, lógica e telefonia), ar condicionado, incêndio, subestação e paisagismo; endereço Avenida Horacio Macedo s/n, Cidade Universitária, Rio de Janeiro, RJ;

c) edificação de 5.257,01 m², com cinco pavimentos, destinada à ampliação acadêmica necessária ao Instituto de Matemática (IM) até 2012, abrangendo salas de aula, gabinetes para pesquisa e locais administrativos, atendendo assim previsão de aumento de vagas discentes e liberando o espaço atualmente ocupado pelo IM para que haja a expansão dos cursos da Escola Politécnica; a empresa contratada para esta obra assumiu também o encargo editalício e contratual de elaborar os correspondentes projetos executivos de arquitetura, estrutura, instalações prediais e paisagismo; endereço Avenida Athos da Silveira Ramos s/n, Cidade Universitária, Rio de Janeiro, RJ.

2.3 - Objetivo e questões de auditoria

A presente auditoria objetiva fiscalizar obras na UFRJ visando a subsidiar o Congresso Nacional com informações técnicas para ele apreciar e decidir sobre a alocação de recursos previstos no Projeto de Lei Orçamentária Anual do exercício de 2011 (Fiscobras/2011), cumprindo assim mandamento da Lei 12.309, de 9 de agosto de 2010, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2011 e dá outras providências (LDO 2011).

1 - Há projeto básico/executivo adequado para a licitação/execução da obra?

2 - O procedimento licitatório foi regular?

3 - A formalização do contrato atendeu aos preceitos legais e sua execução foi adequada?

4 - O orçamento da obra encontra-se devidamente detalhado (planilha de quantitativos e preços unitários) e acompanhado das composições de todos os custos unitários de seus serviços?

5 - Os quantitativos definidos no orçamento da obra são condizentes com os quantitativos apresentados no projeto básico / executivo?

6 - Os preços dos serviços definidos no orçamento da obra são compatíveis com os valores de mercado?

7 - A previsão orçamentária para a execução da obra é adequada?

2.4 - Metodologia utilizada

Foram seguidas as diretrizes do roteiro de auditoria de conformidade, sendo utilizadas as seguintes técnicas de auditoria: análise documental; confronto de informações e documentos; entrevista não estruturada; pesquisa em sistemas informatizados.

Não houve amostragem estatística porque as obras que a UFRJ está planejando e executando não são padronizadas, são singulares, portanto qualquer subconjunto das mesmas não representa o todo.

As obras selecionadas para o presente levantamento de auditoria pelos critérios da materialidade e de risco, inclusive de atraso na execução física, são as seguintes:

a) expansão do Bloco J do Centro de Ciências da Saúde (CCS);

b) construção da Escola de Belas Artes (EBA);

c) construção do Instituto de Matemática (IM).

2.5 - Limitações

As principais limitações enfrentadas pela equipe de auditoria foram: atrasos na entrega de documentos e informações requisitados; ausência de composição de custos unitários, nas planilhas orçamentárias, o que prejudicou uma análise mais aprofundada dos custos; e o curto período de tempo para analisar toda a documentação relativa às três obras auditadas.

2.6 - VRF

O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R$ 30.466.278,03. As obras selecionadas para o presente levantamento de auditoria possuem os seguintes valores estimados para execução total, correspondentes portanto ao volume de recursos fiscalizados - VRF nesta fiscalização:

a) expansão do Bloco J do Centro de Ciências da Saúde (CCS), orçada em R$ 10.779.106,43;

b) construção da Escola de Belas Artes (EBA), orçada em R$ 9.768.984,16;

c) construção do Instituto de Matemática (IM), orçado em R$ 9.918.187,44.

Total do VRF = R$ 30.466.278,03

2.7 - Benefícios estimados

Entre os benefícios estimados desta fiscalização pode-se mencionar a expectativa de controle dos órgãos jurisdicionados e as melhorias na forma de atuação e economias e ganhos.

3 - ACHADOS DE AUDITORIA

3.1 - Projeto básico/executivo sub ou superdimensionado.

3.1.1 - Tipificação do achado:

Classificação - grave com recomendação de continuidade (IG-C)

Justificativa de enquadramento (ou não) no conceito de irregularidade grave da LDO - O indício não se enquadra no conceito de irregularidade grave constante do art. 94, § 1º, inciso IV da Lei 12.309/2010 - LDO/2011, pois não foi constatado risco de dano ao erário materialmente relevante.

3.1.2 - Situação encontrada:

Foi verificado que o serviço de aço para armaduras de estruturas de fundação, item 2.2.3 da planilha orçamentária, elevou-se de R$ 63.798,00 para R$ 962.920,20, após a formalização de dois termos aditivos. No tocante à quantidade, observa-se que o peso do aço para armadura CA-50, subitem 'a' do supracitado serviço, saltou de 10.633kg para 160.486,70kg, ou seja, um aumento injustificável de aproximadamente 1.409% (mil quatrocentos e nove por cento).

Tendo em vista que esse item nem figurava entre os itens de maior relevância material e que, após a formalização dos acréscimos, passou a ser o item de maior custo da obra, resta claro que houve uma falha grave relativa ao dimensionamento do projeto básico e do orçamento inicial da obra. Ainda, há o agravante do serviço de estrutura em aço ser um dos mais corriqueiros em obras de edificações – não raramente sendo encontrado como o item de maior custo da obra – razão pela qual não poderia haver um erro tão exagerado por parte do projetista.

Conforme se verifica no livro 'Como Preparar Orçamento de Obras', Aldo Dórea Mattos, no Capítulo 2 -Graus do orçamento (p.39), 2ª edição, o consumo de aço para estruturas abaixo de 10 pavimentos apresenta uma taxa média de 83 a 88 kg por m3 para as estruturas de concreto armado.

É oportuno esclarecer que essa taxa é apresentada em publicações com o intuito de subsidiar a fase de orçamento preliminar de uma obra, embora seu percentual possa ser superior ou inferior, dependendo da especificidade da obra.

No caso concreto, a taxa de aço para cada m3 de concreto armado, tendo como base o projeto básico, foi de 12,75Kg. Após os aditivos, a taxa passou a ser de 96,30kg por m3 de concreto, ou seja, próxima daquela citada como referência, o que corrobora a gravidade da falha ocorrida na elaboração dos projetos supracitados.

Destaca-se também que, não tão surpreendente quanto ao item descrito acima, mas também de grande repercussão no contrato, houve um elevado aumento no serviço de concreto estrutural usinado fck=30Mpa, subitem 3.1.2.a da planilha orçamentária, o qual teve seu custo aumentado de R$ 400.892,00 para R$ 535.450,60, correspondendo a um acréscimo de aproximadamente 33,56%.

Ainda, constatou-se a ausência de elementos essenciais no projeto básico, como os respectivos memoriais dos projetos de fundação e estrutura da obra, que são compostos pelos métodos construtivos e cálculos do dimensionamento, os quais formam requisitos imprescindíveis para embasar e subsidiar a elaboração do orçamento e do projeto executivo. Sobre o assunto, a Orientação Técnica n. 01 do Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas de Obras (IBRAOP), de 2006, dispõe, em seus itens 5

e 6, o conteúdo técnico que um projeto básico de obras de edificações deve conter, o qual inclui o memorial descritivo e seus respectivos métodos construtivos e cálculos de dimensionamento.

3.1.3 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

(IG-C) - Contrato 3/2010, 22/2/2010, execução de obra engenharia e serviços complementares destinados à construção do edifício do Instituto de Matemática/CCMN/UFRJ, com elaboração de projetos executivos de arquitetura, estrutura, instalações prediais e paisagismo, de acordo com as especificações descritas nos Anexos do Edital., Engenew Engenharia Ltda.

3.1.4 - Causas da ocorrência do achado:

Negligência

Deficiências de controles

3.1.5 - Efeitos/Consequências do achado:

Prejuízos gerados por aquisição ou contratação sem escolha da proposta mais vantajosa (efeito real) - Ao analisar as demais propostas apresentadas e considerando somente os serviços que já estavam previstos inicialmente, verifica-se que a empresa Tangran Engenharia teria se sagrado vencedora do certame, já que seu orçamento total ficaria abaixo do apresentado pela empresa Engenew em R$ 22.830,30.

Mesmo se tratando de uma diferença percentual pequena, do ponto de vista do valor global do contrato, haveria uma inversão na classificação da licitação, caso o projeto básico tivesse sido dimensionado corretamente; uma vez que outra empresa, que não a contratada, teria se sagrado vencedora do certame, ao apresentar proposta com preço global mais econômico para a Administração.

3.1.6 - Critérios:

Lei 8666/1993, art. 6º, inciso IX; art. 7º, § 4º; art. 12

Norma Técnica - Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas de Obras (IBRAOP) - Orientação Técnica 1/2006, itens 5-6

3.1.7 - Evidências:

Projeto básico de fund. e estruturas Instituto de Matemática - Projeto básico de fundação e estruturas., folhas 1/7.

Orçamentos base e contratados-Matemática - Orçamento base da obra do Instituto de Matemática., folhas 1/15.

Orçamentos base e contratados-Matemática - Planilha orçamentária do Contrato n. 03/2010 - Matemática., folhas 16/28.

Edital, Contrato e Aditivos Inst_Matemática - Termo aditivo n. 2 ao contrato 03/2010., folhas 42/43.

Respostas a ofícios de requisição - Carta de solicitação de termo aditivo ao contrato 08/2010, pela empresa contratada Engenew Engenharia LTDA., folhas 96/97.

Resposta ao Ofício de Requisição 06-187/201 - Cálculos de estrutura encaminhados pela UFRJ., folhas 3/7.

Edital, Contrato e Aditivos Inst_Matemática - Termo aditivo n. 3 ao Contrato 03/2010., folhas 44/45.

Orçamentos base e contratados-Matemática - Planilha orçamentária do Termo Aditivo n. 2 ao Contrato n. 03/2010., folha 29.

Orçamentos base e contratados-Matemática - Planilha orçamentária do Termo Aditivo n. 3 ao Contrato n. 03/2010., folha 30.

3.1.8 - Conclusão da equipe:

O subdimensionamento do Projeto Básico da obra do Instituto de Matemática foi uma irregularidade grave, devido à proporção do erro, ainda mais se tratando de itens corriqueiros em obras de edificação.

Apesar de a irregularidade justificar a audiência dos responsáveis, deixa-se de se propor tal medida nesse momento, visando o devido contraditório e a ampla defesa. Assim, será proposta oitiva da UFRJ, para que possa manifestar-se quanto à irregularidade constatada.

3.1.9 - Responsáveis:

Nome: Pablo César Benetti - CPF: 717.947.947-00 - Cargo: Arquiteto da UFRJ e responsável pela elaboração do orçamento-base da obra do Instituto de Matemática (de 1/8/2009 até 6/6/2011)

Conduta: O responsável arrolado elaborou o orçamento da obra sem revisar e questionar o projeto básico que estava subdimensionado. Ainda, considerando que o responsável é Arquiteto da UFRJ e que detém o conhecimento técnico sobre o assunto, resta claro que este poderia e deveria ter constatado que a quantidade de aço encontrava-se extremamente subdimensionada.

Nexo de causalidade: A omissão na revisão dos projetos de fundação e estruturas, constantes do projeto básico, permitiu que a obra fosse licitada e contratada com projeto básico e orçamento subdimensionado.

Culpabilidade: Em face do exposto, é de se concluir que a conduta do gestor é passível de responsabilização, razão pela qual, caso a oitiva do órgão não traga novos esclarecimentos que possam sanear a irregularidade, deve ser ouvido em audiência a fim de apresentar suas razões de justificativas.

Nome: Paulo Mario Ripper Vianna - CPF: 937.609.907-97 - Cargo: Autor do Projeto Básico de Fundações e Estruturas da obra do Instituto de Matemática (desde 29/6/2009)

Conduta: O responsável elaborou os projetos básicos de fundação e estruturas de forma subdimensionada, sem observar as taxas médias que envolvem a quantidade de aço e concreto diante da área total da edificação.

Nexo de causalidade: A elaboração do projeto sem a devida observância a parâmetros razoáveis resultou no subdimensionamento dos serviços de aço e concreto.

Culpabilidade: Em face do exposto, é de se concluir que a conduta do gestor é passível de responsabilização, razão pela qual, caso a oitiva do órgão não traga novos esclarecimentos que possam sanear a irregularidade, deve ser ouvido em audiência a fim de apresentar suas razões de justificativas.

3.2 - Orçamento do Edital / Contrato / Aditivo incompleto ou inadequado.

3.2.1 - Tipificação do achado:

Classificação - grave com recomendação de continuidade (IG-C)

Justificativa de enquadramento (ou não) no conceito de irregularidade grave da LDO - O indício não se enquadra no conceito de irregularidade grave constante do art. 94, § 1º, inciso IV da Lei 12.309/2010 - LDO/2011, pois não foi constatado risco de dano ao erário materialmente relevante.

3.2.2 - Situação encontrada:

O projeto básico de fundações, constante do edital da Concorrência 8/2009, relativo à obra do Instituto de Matemática, previa a necessidade de estacas do tipo raiz na execução da fundação da obra. Entretanto, a UFRJ apresentou, injustificadamente, no memorial descritivo da obra e no orçamento base do edital, especificamente no item 2.3, a execução de fundações profundas com estacas pré-moldadas de concreto, em contrariedade ao estabelecido no projeto básico.

A alteração realizada se mostrou totalmente descabida, pois além de não ter sido acompanhada de qualquer laudo, estudo ou justificativa pela mudança, resultou na necessidade de formalizar um termo aditivo, onerando o contrato, para voltar à previsão inicial do projeto básico, qual seja a execução de estacas do tipo raiz.

3.2.3 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

(IG-C) - Contrato 3/2010, 22/2/2010, execução de obra engenharia e serviços complementares destinados à construção do edifício do Instituto de Matemática/CCMN/UFRJ, com elaboração de projetos executivos de arquitetura, estrutura, instalações prediais e paisagismo, de acordo com as especificações descritas nos Anexos do Edital., Engenew Engenharia Ltda.

3.2.4 - Causas da ocorrência do achado:

Deficiências de controles

3.2.5 - Efeitos/Consequências do achado:

Atrasos na obra e necessidade de formalização de termos aditivos (efeito real) - As deficiências dos projetos básicos resultaram, na necessidade de acrescentar substancialmente serviços ao contrato e em atraso na elaboração do projeto executivo, no Instituto de Matemática e na Escola de Belas Artes, respectivamente.

3.2.6 - Critérios:

Lei 8666/1993, art. 6º, inciso IX, alínea f; art. 7º, § 2º, inciso II; art. 7º, § 4º; art. 40, § 2º, inciso II

3.2.7 - Evidências:

Orçamentos base e contratados-Matemática - Orçamento base da obra do Instituto de Matemática., folhas 1/15.

Orçamentos base e contratados-Matemática - Planilha orçamentária do Contrato n. 03/2010 - Matemática., folhas 16/28.

Respostas a ofícios de requisição - Declaração de responsabilidade pelo orçamento-base da obra do Instituto de Matemática., folha 20.

Orçamentos base e contratados-Matemática - Planilha orçamentária do Termo Aditivo n. 2 ao Contrato n. 03/2010., folha 29.

3.2.8 - Conclusão da equipe:

O orçamento-base que foi licitado na Concorrência n. 08/2009 estava injustificadamente em desacordo com o projeto básico, o que resultou, posteriormente à assinatura do contrato, na necessidade de formalização de termo aditivo, para voltar a executar o que estava previsto inicialmente no citado projeto e havia sido alterado no orçamento.

Apesar de a irregularidade justificar a audiência dos responsáveis, deixa-se de se propor tal medida nesse momento, visando o devido contraditório e a ampla defesa. Assim, será proposta oitiva da UFRJ, para que possa manifestar-se quanto à irregularidade constatada.

3.2.9 - Responsáveis:

Nome: Pablo César Benetti - CPF: 717.947.947-00 - Cargo: Arquiteto da UFRJ e responsável pela elaboração do orçamento da obra do Instituto de Matemática (desde 1/8/2009)

Conduta: O responsável em questão elaborou o orçamento do edital de licitação da obra do Instituto de Matemática de forma inadequada, alterando injustificadamente o tipo de fundação prevista no projeto básico de estacas raiz para estacas pré-moldadas.

Nexo de causalidade: A alteração injustificada do projeto básico ocasionou um grave erro no orçamento contratado, o qual teve acréscimos substanciais em seu valor, após a formalização de termo aditivo, para voltar a executar o que o projeto básico já previa inicialmente.

Culpabilidade: Em face do exposto, é de se concluir que a conduta do gestor é passível de responsabilização, razão pela qual, caso a oitiva do órgão não traga novos esclarecimentos que possam sanear a irregularidade, deve ser ouvido em audiência a fim de apresentar suas razões de justificativas.

3.3 - Formalização de termo aditivo objetivando o reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, fora das hipóteses legais.

3.3.1 - Tipificação do achado:

Classificação - grave com recomendação de continuidade (IG-C)

Justificativa de enquadramento (ou não) no conceito de irregularidade grave da LDO - O indício não se enquadra no conceito de irregularidade grave constante do art. 94, § 1º, inciso IV da Lei n. 12.309/2010 - LDO/2011, pois não foi constatado risco de dano ao erário materialmente relevante.

3.3.2 - Situação encontrada:

A UFRJ formalizou em 29/09/2010 o Termo Aditivo 2/2010 ao Contrato 3/2010, referente à obra do Instituto de Matemática, acrescendo ao contratato o valor de R$ 783.390,94. Desses recursos, R$ 584.488,35 se destinavam à substituição de estacas pré-moldadas por estacas raiz, no serviço de fundação da obra.

Como o regime escolhido foi o de empreitada por preço global, significa que a empresa contratada apresentou uma proposta de preços que cobre todos os trabalhos e serviços estipulados pelas plantas e especificações contratuais. Tendo em vista que o Projeto Básico da obra em questão já estabelecia a necessidade de fundações com estacas raiz, não caberia à contratada a reivindicação de aditivo de valor, pois sua proposta já deveria ter previsto a execução deste tipo de fundação.

É bem verdade que o orçamento base do edital de licitação contrariou o projeto básico, alterando o tipo de fundação de estacas raiz para estacas pré-moldadas, irregularidade que está sendo tratada em outro achado. Entretanto, caberia às empresas licitantes questionarem o edital e pedir esclarecimentos à UFRJ, diante da incongruência entre o projeto básico e o orçamento da obra.

Ainda, faz-se mister citar trecho do edital de licitação, que já trazia o entendimento sobre a ocorrência de erros na planilha orçamentária, in verbis:

'5.8.4 a omissão ou exclusão no orçamento analítico de quaisquer serviços especificados e/ou desenhados não exime a contratada de executá-los no cumprimento do contrato, pelo preço global apresentado na Proposta de Preços, o mesmo acontecendo com qualquer divergência que possa ocorrer nos quantitativos constantes no orçamento analítico e os que realmente serão executados, segundo os desenhos e especificações;'

Fica claro a partir do citado trecho, assim como pelo entendimento a respeito de contrato a preço global, que os serviços de fundação por estaca raiz, previstos nos desenhos do projeto básico, deveriam ser executados pelo preço global apresentado na Proposta de Preços.

Do fato ocorrido, infere-se que houve uma espécie de jogo de planilha qualitativa, pois o orçamento da UFRJ contrariou o projeto básico, permitindo a contratação de uma solução mais econômica, que depois se mostrou insatisfatória, onerando o contrato ao voltar para o tipo de estacamento previsto inicialmente.

3.3.3 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

(IG-C) - Contrato 3/2010, 22/2/2010, execução de obra engenharia e serviços complementares destinados à construção do edifício do Instituto de Matemática/CCMN/UFRJ, com elaboração de projetos executivos de arquitetura, estrutura, instalações prediais e paisagismo, de acordo com as especificações descritas nos Anexos do Edital., Engenew Engenharia Ltda.

3.3.4 - Causas da ocorrência do achado:

Inexistência de controles

3.3.5 - Efeitos/Consequências do achado:

Prejuízos gerados por pagamentos indevidos (efeito potencial)

3.3.6 - Critérios:

Edital 08/2009, UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO, item 5.8.4

Lei 8666/1993, art. 65, inciso II, alínea d

3.3.7 - Evidências:

Edital, Contrato e Aditivos da obra do Instituto de Matemática - Termo Aditivo n. 2/2010 ao Contrato 08/2010.

Edital, Contrato e Aditivos da obra do Instituto de Matemática - Edital da Concorrência n. 08/2009, relativa à obra do Instituto de Matemática.

3.3.8 - Conclusão da equipe:

A formalização do termo aditivo ocorreu fora das hipóteses legais, uma vez que o projeto básico já previa a execução de estacas raiz e o contrato foi formalizado a preço global, o que comportaria a execução de toda a obra. Destarte, apesar de a irregularidade justificar a audiência dos responsáveis, deixa-se de se propor tal medida nesse momento, visando o devido contraditório e a ampla defesa. Assim, será proposta oitiva da UFRJ, para que possa manifestar-se quanto à irregularidade constatada.

3.3.9 - Responsáveis:

Nome: Mildce de Jesus Moreno de Siqueira - CPF: 399.776.927-34 - Cargo: Diretora da Divisão de Contratos Administrativos e gestora do Contrato n. 03/2010 (desde 31/8/2010)

Conduta: A responsável arrolada, na qualidade de gestora do contrato, permitiu a formalização dos termos aditivos fora das hipóteses legais e em contrariedade ao edital de licitação.

Nexo de causalidade: A permissão da gestora do contrato fez com que o contrato fosse onerado, por meio da formalização do termo aditivo n. 2/2010 ao contrato 03/2010, que acrescentou serviços já previstos no projeto básico.

Culpabilidade: Em face do exposto, é de se concluir que a conduta do gestor é passível de responsabilização, razão pela qual, caso a oitiva do órgão não traga novos esclarecimentos que possam sanear a irregularidade, deve ser ouvido em audiência a fim de apresentar suas razões de justificativas.

Nome: Márcio Escobar Conforte - CPF: 642.807.137-15 - Cargo: Engenheiro da UFRJ e membro da comissão de fiscalização da obra do Instituto de Matemática (desde 30/3/2010)

Nome: João Roberto Nunes - CPF: 719.251.557-49 - Cargo: Engenheiro da UFRJ e membro da comissão de fiscalização da obra do Instituto de Matemática (desde 30/3/2010)

Nome: Eduardo San Pedro Siqueira - CPF: 408.811.307-10 - Cargo: Professor da UFRJ e membro da comissão de fiscalização da obra do Instituto de Matemática (desde 30/3/2010)

Conduta: Os responsáveis arrolados, na qualidade de membros da comissão de fiscalização da obra, acataram as justificativas apresentadas pela empresa contratada e autorizaram a formalização de termo aditivo para acrescentar serviços que já estavam previstos inicialmente no projeto básico.

Nexo de causalidade: Ao acatar as justificativas da contratada e autorizar o acréscimo de serviços, a comissão de licitação deu seu aval para que houvesse a formalização de termo aditivo fora das hipóteses legais e editalícias.

Culpabilidade: Em face do exposto, é de se concluir que a conduta dos gestores é passível de responsabilização, razão pela qual, caso a oitiva do órgão não traga novos esclarecimentos que possam sanear a irregularidade, devem ser ouvidos em audiência a fim de apresentar suas razões de justificativas.

3.4 - Inadequação das providências adotadas pela Administração para sanar interferências que possam provocar o atraso da obra.

3.4.1 - Tipificação do achado:

Classificação - outras irregularidades (OI)

3.4.2 - Situação encontrada:

A obra da Escola de Belas Artes (EBA), licitada pela UFRJ juntamente com o encargo da realização dos correspondentes projetos executivos, deveria ter atualmente 92% executados até maio/2011, mas só possuía 6% executados nesse referido mês.

Decorrido quase um ano e dois meses após o inicio do contrato (26/03/2010), a execução física da obra está extremamente atrasada porque a empresa Construtora Lytoranea LTDA, contratada para realizá-la, não apresentou à UFRJ o projeto executivo da obra até o momento, como previsto no Contrato 07/2010.

Mesmo sem haver previsão no edital, a construtora subcontratou empresas para elaboração do referido projeto executivo. Entretanto, a UFRJ, mesmo tendo conhecimento comprovado dessa irregularidade, não tomou nenhuma providência.

Apesar de haver previsões legais e contratuais prevendo sanção à contratada, diante de atrasos causados pela contratada, a UFRJ limitou-se a aplicar somente advertência pelo atraso, em setembro de 2010; portanto, há mais de oito meses, e não tomou outras providências legais cabíveis, nem justificou formalmente a ausência destas providências.

3.4.3 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

(OI) - Contrato 07/2010, 26/3/2010, execução de obras de engenharia destinadas à construção de edifício para ampliação da Escola de Belas Artes da UFRJ, bem como elaboração de projetos executivos de arquitetura, estrutura, instalações, (elétrica, esgoto, hidráulica, lógica e telefonia), ar condicionado, incêndio, subestação e paisagismo, de acordo com as especificações descritas nos Anexos do Edital., Construtora Lytorânea Ltda.

3.4.4 - Causas da ocorrência do achado:

Deficiências de controles

3.4.5 - Efeitos/Consequências do achado:

Atraso injustificado da obra. (efeito real)

Fuga ilegal e ilegítima do devido processo legal de licitação. (efeito real) - A subcontratação indevida, que só estaria adequadamente autorizada se estivesse prevista no edital, no contrato e em ato formal da Administração, representa fuga ilegal e ilegítima do devido processo legal de licitação.

3.4.6 - Critérios:

Acórdão 1573/2008, item 9.5.6, Tribunal de Contas da União, Plenário

Constituição Federal, art. 5º, caput ; art. 37, caput

Lei 8666/1993, art. 3º; art. 7º, § 1º; art. 23, § 1º; art. 72; art. 78, inciso III; art. 78, inciso VI; art. 87

3.4.7 - Evidências:

Cronograma físico-financeiro da Escola de Belas Artes - Cronograma de execução físico-financeiro da obra., folhas 1/4.

Edital, Contrato e Planilhas Orçamentárias EBA - Contrato n. 07/2010., folhas 31/43.

Respostas a ofícios de requisição - Portaria n. 1491/2010 - Comissão de Fiscalização., folha 46.

Advertência Contrato 07_2010-EBA - Advertência da UFRJ à empresa Lytoranea, no âmbito do Contrato 07/2010., folhas 18/90.

3.4.8 - Conclusão da equipe:

Houve omissão da UFRJ ante as irregularidades constatadas em relação à obra da Escola de Belas Artes (EBA), na forma de subcontratação irregular e atrasos injustificados, resultantes da não apresentação dos projetos executivos pela contratada. Dessa forma, será proposta a expedição de ciência à UFRJ, para que adote as devidas providências e não incorra novamente na falha constatada.

3.5 - O orçamento não é acompanhado das composições de todos os custos unitários de seus serviços no Edital / Contrato / Aditivo.

3.5.1 - Tipificação do achado:

Classificação - outras irregularidades (OI)

3.5.2 - Situação encontrada:

As planilhas orçamentárias das três obras auditadas, elaboradas pela administração e pelas empresas contratadas, não discriminavam a composição de custos unitários de seus itens e serviços. As planilhas encaminhadas pela UFRJ, descritas como analíticas, utilizam em diversos itens a indicação dos serviços em 'verba' ou unidades genéricas, em contrariedade ao que estabelece a Súmula 258 do Tribunal de Contas da União, de 9 de junho de 2010, e à própria Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, que estabeleceu em seu art. 7º, §2º, inciso II, que o orçamento deve expressar a composição de todos os seus custos unitários. No caso concreto, a UFRJ e as empresas contratadas para executar as referidas obras, limitaram-se a discriminar somente o valor de cada serviço, não descrevendo os insumos, mão de obra, produtividade e demais itens que compõem o custo unitário.

Além da ausência de composição dos custos unitários dos serviços contratados, as licitantes vencedoras não apresentaram o detalhamento do BDI em suas planilhas, conforme determinado pelo item 9.3 do Acórdão 325/2007-TCU-Plenário. Tal irregularidade decorreu pela falta de exigência, por parte da UFRJ, desse detalhamento, nos editais de licitação. A irregularidade foi reconhecida até mesmo pela UFRJ, por meio dos Memorandos SG6/UFRJ n.s 297/2011 e 516/2010.

3.5.3 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

(OI) - Contrato 07/2010, 26/3/2010, execução de obras de engenharia destinadas à construção de edifício para ampliação da Escola de Belas Artes da UFRJ, bem como elaboração de projetos executivos de arquitetura, estrutura, instalações, (elétrica, esgoto, hidráulica, lógica e telefonia), ar condicionado, incêndio, subestação e paisagismo, de acordo com as especificações descritas nos Anexos do Edital., Construtora Lytorânea Ltda.

(OI) - Contrato 117/2009, 21/12/2009, Execução de obras de engenharia para a construção de salas de aula destinada à expansão do Bloco J, do CCS/UFRJ., Construtora Lytorânea Ltda.

(OI) - Contrato 3/2010, 22/2/2010, execução de obra engenharia e serviços complementares destinados à construção do edifício do Instituto de Matemática/CCMN/UFRJ, com elaboração de projetos executivos de arquitetura, estrutura, instalações prediais e paisagismo, de acordo com as especificações descritas nos Anexos do Edital., Engenew Engenharia Ltda.

3.5.4 - Causas da ocorrência do achado:

Deficiências de controles

3.5.5 - Efeitos/Consequências do achado:

Risco de prejuízos em virtude da ausência de fiscalização (efeito potencial) - A ausência da composição de custos unitários impede a transparência dos serviços envolvidos e dá ensejo à ocorrência de sobrepreço.

3.5.6 - Critérios:

Acórdão 1391/2004, item 9.3, TCU-Plenário

Acórdão 1387/2006, item 9.1.5, TCU-Plenário
Acórdão 2065/2006, item 9.1, TCU-Plenário
Decisão 930/2001, item 8.2.2, TCU-Plenário
Decisão 930/2001, item 8.2.1, TCU-Plenário
Decisão 1332/2002, TCU
Lei 8666/1993, art. 6º, inciso IX; art. 6º, inciso X; art. 7º, § 2º, inciso II; art. 7º, § 4º
Súmula 258/2010, Tribunal de Contas da União

3.5.7 - Evidências:

Orçamentos base e contratados-Matemática - Orçamento base da obra do Instituto de Matemática., folhas 1/15.

Orçamentos base e contratados-Matemática - Planilha orçamentária do Contrato n. 03/2010 - Matemática., folhas 16/28.

Edital, Contrato e Planilhas Orçamentárias Bloco J. - Orçamento Base da obra do Bloco J., folhas 42/59.

Edital, Contrato e Planilhas Orçamentárias Bloco J. - Planilha orçamentária do Contrato n. 117/2009 - Bloco J., folhas 60/80.

Edital, Contrato e Planilhas Orçamentárias EBA - Planilha orçamentária contratada, relativa à obra da Escola de Belas Artes., folhas 68/89.

Edital, Contrato e Planilhas Orçamentárias EBA - Orçamento base da obra da Escola de Belas Artes., folhas 44/67.

3.5.8 - Conclusão da equipe:

Os orçamentos-base da administração e as planilhas contratadas, nas três obras auditadas, não foram acompanhados da composição de custos unitários de seus serviços e do BDI aplicado, em desconformidade à legislação. Tal irregularidade comprometeu a transparência do certame e a averiguação adequada da conformidade dos preços contratados. Dessa forma, será proposta a expedição de ciência à UFRJ, para que adote as devidas providências e não incorra novamente na falha constatada.

3.6 - Termo aditivo desacompanhado de discriminação dos serviços/quantidades adicionados.

3.6.1 - Tipificação do achado:

Classificação - outras irregularidades (OI)

3.6.2 - Situação encontrada:

Os Termos Aditivos n.s 2/2010 e 3/2011 ao Contrato n. 3/2010, referente à obra do Instituto de Matemática, não especificaram quais os serviços que estavam sendo acrescidos e/ou suprimidos, limitando-se a apenas descrever o percentual e o montante de recursos a serem acrescentados no supracitado contrato.

Dessa forma, houve falta de transparência na formalização desses termos, os quais deveriam conter justificativas diante da modificação, qualitativa ou quantitativa, do projeto ou das especificações, nos termos do art. 65 da Lei 8.666, de 1993. Cabe ressaltar que somente após o encaminhamento da planilha orçamentária do termo aditivo pela UFRJ é que se pôde constatar quais serviços estavam sendo acrescidos pelos termos aditivos.

Ainda sobre a questão, se for analisado somente o Termo Aditivo n. 2/2010 e sua respectiva planilha orçamentária, tem-se a equivocada constatação de que seriam executadas estacas pré-moldadas e estacas do tipo raiz, pois em qualquer momento aquelas foram suprimidas do orçamento contratado.

Somente por meio da resposta da UFRJ ao ofício n. 6-187/2011, fica evidenciado que as estacas pré-moldadas foram retiradas do orçamento e que estacas do tipo raiz foram acrescentadas em seu lugar; sendo que o acréscimo de R$ 584.488,35 ao contrato, nos serviços de fundação, referem-se à diferença entre o custo total da fundação com estacas do tipo raiz, R$ 882.052,35, e o custo total da fundação com estacas pré-moldadas, R$ 297.564,00.

Resta claro, então, que não houve transparência no aditamento feito pela UFRJ, razão pela qual deve ser proposto alerta àquela entidade.

3.6.3 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

(OI) - Contrato 3/2010, 22/2/2010, execução de obra engenharia e serviços complementares destinados à construção do edifício do Instituto de Matemática/CCMN/UFRJ, com elaboração de projetos executivos de arquitetura, estrutura, instalações prediais e paisagismo, de acordo com as especificações descritas nos Anexos do Edital., Engenew Engenharia Ltda.

3.6.4 - Causas da ocorrência do achado:

Deficiências de controles

3.6.5 - Efeitos/Consequências do achado:

Prejuízos gerados por pagamentos indevidos (efeito potencial) - A ausência de transparência na formalização dos aditamentos prejudica o exercício de todo tipo de controle e dão ensejo a todo o tipo de irregularidade.

3.6.6 - Critérios:

Lei 8666/1993, art. 7º, § 2º, inciso II; art. 7º, § 4º; art. 65, § 3º; art. 65, caput

3.6.7 - Evidências:

Edital, Contrato e Aditivos Inst_Matemática - Termo aditivo n. 2 ao contrato 03/2010., folhas 42/43.

Resposta ao Ofício de Requisição 06-187/2011 - Memorando 181/2010-ETU, justificando a alteração das estacas., folhas 8/9.

Edital, Contrato e Aditivos Inst_Matemática - Termo aditivo n. 3 ao Contrato 03/2010., folhas 44/45.

Orçamentos base e contratados-Matemática - Planilha orçamentária do Termo Aditivo n. 2 ao Contrato n. 03/2010., folha 29.

Orçamentos base e contratados-Matemática - Planilha orçamentária do Termo Aditivo n. 3 ao Contrato n. 03/2010., folha 30.

Resposta ao Ofício de Requisição 06-187/2011 - Justificativas para solicitação de termo aditivo., folhas 27/52.

3.6.8 - Conclusão da equipe:

A UFRJ formalizou aditamentos ao contrato sem a respectiva descrição e justificativa dos serviços acrescidos e suprimidos. Dessa forma, será proposta a expedição de ciência à UFRJ, para que adote as devidas providências e não incorra novamente na falha constatada.

3.7 - Inadequação ou inexistência dos critérios de aceitabilidade de preços unitário e global.

3.7.1 - Tipificação do achado:

Classificação - outras irregularidades (OI)

3.7.2 - Situação encontrada:

Os editais de licitação das Concorrências ns. 117/2009, 3/2010 e 7/2010, não estabeleceram critérios de aceitabilidade de preços unitário e global, em inobservância ao art. 40, inciso X, da Lei 8.666, de 1993. A irregularidade, apesar de não ser grave, dá ensejo ao 'jogo de planilha', a exemplo de itens com custo majorados, que a priori podem não impactar o valor total do contrato, mas quando do acréscimo de suas quantidades, podem causar prejuízos à Administração.

3.7.3 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

(OI) - Contrato 07/2010, 26/3/2010, execução de obras de engenharia destinadas à construção de edifício para ampliação da Escola de Belas Artes da UFRJ, bem como elaboração de projetos executivos de arquitetura, estrutura, instalações, (elétrica, esgoto, hidráulica, lógica e telefonia), ar condicionado, incêndio, subestação e paisagismo, de acordo com as especificações descritas nos Anexos do Edital., Construtora Lytorânea Ltda.

(OI) - Contrato 117/2009, 21/12/2009, Execução de obras de engenharia para a construção de salas de aula destinada à expansão do Bloco J, do CCS/UFRJ., Construtora Lytorânea Ltda.

(OI) - Contrato 3/2010, 22/2/2010, execução de obra engenharia e serviços complementares destinados à construção do edifício do Instituto de Matemática/CCMN/UFRJ, com elaboração de projetos executivos de arquitetura, estrutura, instalações prediais e paisagismo, de acordo com as especificações descritas nos Anexos do Edital., Engenew Engenharia Ltda.

3.7.4 - Causas da ocorrência do achado:

Deficiências de controles

3.7.5 - Efeitos/Consequências do achado:

Risco de o(s) correspondente(s) contrato(s) da Administração ser(em) alvo(s) de 'jogo de planilha' (efeito potencial)

3.7.6 - Critérios:

Lei 8666/1993, art. 40, inciso X

3.7.7 - Evidências:

Edital, Contrato e Aditivos Inst_Matemática - Edital da Concorrência n. 08/2009 - Instituto de Matemática., folhas 1/28.

Edital, Contrato e Planilhas Orçamentárias Bloco J. - Edital da Concorrência n. 05/2009 - Bloco J., folhas 1/29.

Edital, Contrato e Planilhas Orçamentárias EBA - Edital da Concorrência n. 11/2009 - Escola de Belas Artes., folhas 1/29.

3.7.8 - Conclusão da equipe:

A UFRJ não estabeleceu critérios de aceitabilidade de preços unitário e global, nos editais de licitação referentes às obras da Escola de Belas Artes, Bloco J e Instituto de Matemática. Dessa forma, será proposta a expedição de ciência à UFRJ, para que adote as devidas providências e não incorra novamente na falha constatada.

3.8 - Descumprimento de cláusulas contratuais.

3.8.1 - Tipificação do achado:

Classificação - outras irregularidades (OI)

3.8.2 - Situação encontrada:

Foi constatada a substituição de engenheiro residente sem comprovação do seu acervo técnico e sem prévia aprovação do substituto pela administração contratante, contrariando o princípio básico da vinculação ao instrumento convocatório (Lei 8.666/1993, art. 3º) e o disposto nos Editais de licitação UFRJ 05/2009 (Bl. J) e 11/2009 (EBA), subitens 4.5 a 4.5.3, bem como o disposto nos correspondentes Contratos, Cláusula Nona, subitens 9.1.2, 9.1.19 e 91.44.

Ainda, observou-se atraso da UFRJ na alimentação do Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e Finanças do Ministério da Educação (SIMEC) a cada medição liquidada, contrariando os princípios constitucionais da eficiência e da publicidade (CF/1988, art. 37, caput) e o disposto na Portaria MP nº 198, de 18/07/2005, que prevê alimentação mensal do Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento – SIGPlan, sucedido depois pelo SIMEC, e no Acórdão 1917/2011 - Segunda Câmara, item 9.6.10, que ordenou à UFRPE a alimentação mensal do SIMEC.

3.8.3 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

(OI) - Contrato 07/2010, 26/3/2010, execução de obras de engenharia destinadas à construção de edifício para ampliação da Escola de Belas Artes da UFRJ, bem como elaboração de projetos executivos de arquitetura, estrutura, instalações, (elétrica, esgoto, hidráulica, lógica e telefonia), ar condicionado, incêndio, subestação e paisagismo, de acordo com as especificações descritas nos Anexos do Edital., Construtora Lytorânea Ltda.

(OI) - Contrato 117/2009, 21/12/2009, Execução de obras de engenharia para a construção de salas de aula destinada à expansão do Bloco J, do CCS/UFRJ., Construtora Lytorânea Ltda.

(OI) - Contrato 3/2010, 22/2/2010, execução de obra engenharia e serviços complementares destinados à construção do edifício do Instituto de Matemática/CCMN/UFRJ, com elaboração de projetos executivos de arquitetura, estrutura, instalações prediais e paisagismo, de acordo com as especificações descritas nos Anexos do Edital., Engenew Engenharia Ltda.

3.8.4 - Causas da ocorrência do achado:

Deficiências de controles

3.8.5 - Efeitos/Consequências do achado:

Risco de prejuízos em virtude da ausência de fiscalização (efeito potencial) - Em relação ao engenheiro substituto, ausência de comprovação da sua capacidade técnica para a obra acompanhada por ele, e consequente insegurança técnica sobre o bom resultado da mesma.?

Em relação ao atraso da alimentação do SIMEC, o efeito é falta de transparência perante órgãos externos públicos (controle interno e externo) e privados (controle social).

3.8.6 - Critérios:

Acórdão 1917/2011, item 9.6,9.6.10, Tribunal de Contas da União, 2ª Câmara

Constituição Federal, art. 37, caput

Contrato 117/2009, UFRJ

Contrato 07/2010, UFRJ

Edital 05/2009, UFRJ

Edital 11/2009, UFRJ, item 4.5 a 4.5.3

Lei 8666/1993, art. 3º; art. 30, § 2º; art. 54

Portaria 198/2005, Ministério do Planejamento, art. 1º, § 3º, inciso I

Os seguintes critérios têm as seguintes características principais.

A menção da CRFB/1988, art. 37, caput, refere-se aos princípios constitucionais da eficiência e da publicidade.

A Portaria MP nº 198, de 18/07/2005, prevê alimentação mensal do Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento – SIGPlan. Posteriormente, esse sistema foi sucedido pelo SIMEC no âmbito do MEC.

O Acórdão 1917/2011 - Segunda Câmara afirmou: '9.6. determinar, também, à UFRPE que adote providências com vistas ao saneamento das impropriedades/irregularidades apontadas no Anexo I ao Relatório de Auditoria de Gestão 208468, de modo a atender aos dispositivos legais e regulamentares pertinentes e à jurisprudência desta Corte de Contas, conforme abaixo especificadas: (...) 9.6.10. intempestividade nos lançamentos mensais no Sistema Integrado de Planejamento Orçamento e Finanças (Simec) do Ministério de Educação das ações judiciais, em descumprimento ao disposto na Portaria MP 198/2005' (subitem 3.1.1.1).

3.8.7 - Evidências:

Edital, Contrato e Aditivos Inst_Matemática - Edital da Concorrência n. 08/2009 - Instituto de Matemática., folhas 1/28.

Edital, Contrato e Planilhas Orçamentárias Bloco J. - Edital da Concorrência n. 05/2009 - Bloco J., folhas 1/29.

Edital, Contrato e Planilhas Orçamentárias EBA - Edital da Concorrência n. 11/2009 - Escola de Belas Artes., folhas 1/29.

3.8.8 - Conclusão da equipe:

Foi constatado o descumprimento de cláusula contratual, qual seja a necessidade da empresa contratada manter as condições técnicas apresentadas na fase de habilitação. Dessa forma, será proposta a expedição de ciência à UFRJ, para que adote as devidas providências e não incorra novamente na falha constatada.

3.9 - Licitação realizada sem contemplar os requisitos mínimos exigidos pela Lei 8.666/93.

3.9.1 - Tipificação do achado:

Classificação - outras irregularidades (OI)

3.9.2 - Situação encontrada:

Constatou-se ausência de anexos de edital de licitação no processo licitatório da obra do Bloco J, indevidamente substituídos por remissões a consulta com a Assessoria Executiva de Licitações da UFRJ, contrariando o princípio da publicidade disposto na Constituição Federal, art. 37, caput, e na Lei 8.666/1993 (LLC), art. 3º, e contrariando também o disposto no art. 31, inc. I, desta LLC.

Além do mais, não havia parecer jurídico de aprovação de minuta de edital de licitação da obra do Instituto de Matemática, mas tão somente um parecer administrativo declaratório de que foram corrigidas as falhas editalícias apontadas por parecer jurídico anterior, sem cumprir a exigência de que a minuta voltasse à análise jurídica após corrigida, contrariando o disposto na Lei 8.666/93, art. 38, inc. VI.

3.9.3 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

(OI) - Contrato 07/2010, 26/3/2010, execução de obras de engenharia destinadas à construção de edifício para ampliação da Escola de Belas Artes da UFRJ, bem como elaboração de projetos executivos de arquitetura, estrutura, instalações, (elétrica, esgoto, hidráulica, lógica e telefonia), ar condicionado, incêndio, subestação e paisagismo, de acordo com as especificações descritas nos Anexos do Edital., Construtora Lytorânea Ltda.

(OI) - Contrato 117/2009, 21/12/2009, Execução de obras de engenharia para a construção de salas de aula destinada à expansão do Bloco J, do CCS/UFRJ., Construtora Lytorânea Ltda.

(OI) - Contrato 3/2010, 22/2/2010, execução de obra engenharia e serviços complementares destinados à construção do edifício do Instituto de Matemática/CCMN/UFRJ, com elaboração de projetos executivos de arquitetura, estrutura, instalações prediais e paisagismo, de acordo com as especificações descritas nos Anexos do Edital., Engenew Engenharia Ltda.

3.9.4 - Causas da ocorrência do achado:

Deficiências de controles

3.9.5 - Efeitos/Consequências do achado:

Risco de prejuízos em virtude da ausência de fiscalização (efeito potencial) - No caso concreto, a ausência de anexos ao edital dentro do processo licitatório e a inexistência de parecer jurídico aprobatório de minuta deste edital, não só ferem exigências formais da lei, mas também dificultam o exercício dos controles interno, externo e social.

3.9.6 - Critérios:

Constituição Federal, art. 37, caput

Lei 8666/1993, art. 3º; art. 31, caput , inciso I; art. 38, caput , inciso VI

Lei 12017/2009, art. 21, caput , inciso VIII

Os princípios descumpridos por essas respectivas irregularidades são os seguintes:

1) a ausência de anexos de edital de licitação no processo licitatório é contrária ao princípio da publicidade disposto na Constituição Federal, art. 37, caput, e na Lei 8.666/1993 (LLC), art. 3º;

2) a previsão de pagamento de honorários a servidor público por projeto básico de obra é contrária aos princípios da moralidade e da eficiência dispostos na Constituição Federal, art. 37, caput.

3.9.7 - Evidências:

Edital, Contrato e Aditivos Inst_Matemática - Edital da Concorrência n. 08/2009 - Instituto de Matemática., folhas 1/28.

Edital, Contrato e Planilhas Orçamentárias Bloco J. - Edital da Concorrência n. 05/2009 - Bloco J., folhas 1/29.

Edital, Contrato e Planilhas Orçamentárias EBA - Edital da Concorrência n. 11/2009 - Escola de Belas Artes., folhas 1/29.

3.9.8 - Conclusão da equipe:

Foram constatadas falhas na formalização física dos processos licitatórios em questão, uma vez que estes não estão devidamente acompanhados de alguns de seus respectivos documentos, tais como anexos dos editais. Dessa forma, será proposta a expedição de ciência à UFRJ, para que adote as devidas providências e não incorra novamente na falha constatada.

3.10 - Ausência de ART do projeto básico.

3.10.1 - Tipificação do achado:

Classificação - outras irregularidades (OI)

3.10.2 - Situação encontrada:

Detectaram-se falhas no preenchimento de ARTs, tais como a aparente previsão de pagamento de honorários a servidor do órgão, para elaboração do projeto básico de obra, bem como a ausência de descrição da obra a qual se referem; contrariando, portanto, os princípios da moralidade disposto no art. 37, caput, da Constituição Federal de 1988, e o disposto nos arts. 21, caput e inciso VIII, da Lei 12.017 (LDO 2010), de 12 de Agosto de 2009, e 30, §1º, da Lei 8.666, de 1993.

3.10.3 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

(OI) - Contrato 117/2009, 21/12/2009, Execução de obras de engenharia para a construção de salas de aula destinada à expansão do Bloco J, do CCS/UFRJ., Construtora Lytorânea Ltda.

3.10.4 - Causas da ocorrência do achado:

Deficiências de controles

3.10.5 - Efeitos/Consequências do achado:

Ausência de responsabilização no caso de falhas e/ou irregularidades. (efeito potencial)

3.10.6 - Critérios:

Lei 6496/1977, art. 1º

Lei 8666/1993, art. 30, § 1º

3.10.7 - Evidências:

ARTs Bloco J - ARTs sem descrição da obra., folhas 1/4.

3.10.8 - Conclusão da equipe:

As falhas relativas no preenchimento das ART's podem resultar na falta de responsabilização por eventuais problemas ou irregularidades. Assim, será proposto dar ciência à UFRJ quanto às constatações dessas falhas.

4 - ESCLARECIMENTOS ADICIONAIS

Embora todos os achados tratados no presente relatório sejam originalmente classificados pelo Sistema Fiscalis como IG-C, houve reclassificação de parte deles para OI neste trabalho. A equipe de levantamento ficou dividida em relação a esta questão. ?

De um lado, defendeu-se que a irregularidade reclassificada foi interpretada como falha de natureza formal, uma vez que ela não resultou em danos ao erário, à Administração ou a terceiros, razão pela qual a proposição de ciência à UFRJ, com base na Portaria-Segecex 13, de 27 de abril de 2011, art. 4º, mostra-se como medida suficiente para que esta impropriedade não se repita. ?

De outro lado, defendeu-se que: a gravidade de uma irregularidade não se mede apenas por seus resultados, mas também pelo dolo ou culpa com que foi produzida, elementos estes que podem impactar diretamente no julgamento das contas do agente público responsável por ela, e que demandam tratamento conforme a Lei 8.443, de 16 de julho de 1992, ou seja, a audiência por ilegitimidade ou antieconomicidade referida no art. 43, inc. II, e/ou a fixação de prazo referida no art. 45 para qualquer ilegalidade; merece homenagem a classificação indicativa desse erro padronizada no TCU como 'irregularidade grave' devido ao seu alto potencial ofensivo (a princípio, a lei, à União e/ou a terceiros), e devido ao adequado caráter técnico conservador com que ela foi feita, só devendo sofrer alteração em casos excepcionais; essa classificação prevalecente nesse caso concreto faz esse erro ser objeto de ciência, mas não de audiência, que poderia gerar multa inibitória de novos erros, nem ser objeto de determinação corretiva; assim, essa reclassificação pode reduzir a expectativa de controle e ampliar a percepção de impunidade.?

5 - CONCLUSÃO

As seguintes constatações foram identificadas neste trabalho:

Questão 1	*Projeto básico/executivo sub ou superdimensionado. (item 3.1)*
	Ausência de ART do projeto básico. (item 3.10)
Questões 1 e 3	*Inadequação das providências adotadas pela Administração para sanar interferências que possam provocar o atraso da obra. (item 3.4)*
Questão 2	*Inadequação ou inexistência dos critérios de aceitabilidade de preços unitário e global. (item 3.7)*
	Licitação realizada sem contemplar os requisitos mínimos exigidos pela Lei 8.666/93. (item 3.9)
Questão 3	*Formalização de termo aditivo objetivando o reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, fora das hipóteses legais. (item 3.3)*
	Termo aditivo desacompanhado de discriminação dos serviços/quantidades adicionados. (item 3.6)
	Descumprimento de cláusulas contratuais. (item 3.8)
Questão 4	*O orçamento não é acompanhado das composições de todos os custos unitários de seus serviços no Edital / Contrato / Aditivo. (item 3.5)*

Questão 6 Orçamento do Edital / Contrato / Aditivo incompleto ou inadequado. (item 3.2)

Entre os benefícios estimados desta fiscalização pode-se mencionar a expectativa de controle dos órgãos jurisdicionados e as melhorias na forma de atuação e economias e ganhos.

Não foram identificadas irregularidades para as demais questões investigadas.

6 - ENCAMINHAMENTO

Proposta da equipe

Ante todo o exposto, somos pelo encaminhamento dos autos ao Gabinete do Exmo. Sr. Ministro-Relator Ubiratan Aguiar, com as seguintes propostas:

I) promover a oitiva da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), para que se manifeste, no prazo de 15 dias, acerca das seguintes ocorrências:

1) subdimensionamento dos projetos básicos de fundação e estruturas, bem como do orçamento base da obra do Instituto de Matemática, em desrespeito aos arts. 6º, inciso IX , 7º, § 4º, e art. 12 da Lei 8666, de 21 de junho de 1993; (3.1)

2) alteração injustificada, no orçamento base da obra do Instituto de Matemática, do tipo de fundação prevista no projeto básico, de estacas raiz para estacas pré-moldadas, em inobservância ao art. 6º, inciso IX, alínea 'f', da Lei 8666, de 1993; (3.2)

3) formalização do termo aditivo n. 02 ao contrato 03/2010 fora das hipóteses legais, uma vez que o projeto básico da obra já previa a execução de fundação com estacas raiz e, portanto, a empresa tinha conhecimento sobre essa obrigação ao fazer sua proposta de preços, em inobservância ao item 5.8.4 do Edital n. 08/2009 da UFRJ, bem como ao art. 65, inciso II, alínea 'd', da Lei 8666, de 1993; (3.3)

II) dar ciência à Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), a respeito das seguintes constatações:

1) ausência de providências previstas na legislação e no instrumento contratual, com relação à obra da Escola de Belas Artes, na qual foram constatados subcontratação irregular, uma vez que não havia previsão para tal ocorrência no edital, e atrasos injustificados na execução da obra, a qual deveria estar com 92% de execução física, mas encontra-se com apenas 6%; (3.4)

2) inexistência de composição de custos unitários, com seus respectivos insumos e índices de produtividade, nos orçamentos base e contratados, em inobservância ao disposto nos arts. 6º, incisos IX e X, 7º, § 2º, inciso II, e § 4º, da Lei 8666, de 1993; bem como à Súmula n. 258 do Tribunal de Contas da União, de 2010; (3.5)

3) inexistência de descrição dos serviços que estão sendo alterados, com acréscimos ou supressões, bem como de justificativas pela alteração, nos termos aditivos de valor ao contrato n. 03/2010, contrariando o disposto nos arts. 7º, § 2º, inciso II, e § 4º e 65, § 3º, da Lei 8.666, de 1993; (3.6)

4) inexistência dos critérios de aceitabilidade de preços unitário e global nos editais de licitação das Concorrências ns. 11/2010 (EBA); 5/2009 (Bloco J do CCS) e 8/2009 (Instituto de Matemática); contrariando o disposto no art. 40, inciso X, da Lei 8.666, de 21 de junho de 1993; (3.7)

5) substituição de engenheiro residente sem comprovação do seu acervo técnico e sem prévia aprovação do substituto pela administração contratante, contrariando o disposto no art. 3º da Lei 8.666, de 1993, e o disposto nos Editais de licitação UFRJ 05/2009 (Bl. J) e 11/2009 (EBA), subitens 4.5 a 4.5.3, bem como o disposto nos correspondentes Contratos, Cláusula Nona, subitens 9.1.2, 9.1.19 e 91.44; (3.8)

6) atraso da UFRJ na alimentação do Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e Finanças do Ministério da Educação (SIMEC) a cada medição liquidada, contrariando os princípios constitucionais da eficiência e da publicidade,art. 37, caput, da Constituição Federal de 1988, e o disposto na Portaria do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão nº 198, de 18 de julho de 2005, que prevê alimentação mensal do Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento – SIGPlan, sucedido depois pelo SIMEC, e no Acórdão 1917/2011 - TCU - Segunda Câmara, item 9.6.10, que ordenou à UFRPE a alimentação mensal do SIMEC; (3.8)

7) ausência de anexos dos editais de licitação, no processo licitatório, contrariando o disposto no art. 31, inciso I, da Lei 8.666, de 1993; (3.9)

8) inexistência de parecer jurídico de aprovação de minuta de edital de licitação, após a correção das falhas apontadas, contrariando o disposto na Lei 8.666/93, art. 38, inc. VI; (3.9)

9) falhas no preenchimento de ARTs da obra do Bloco J, contrariando o disposto na Lei 8.666/1993, Art. 30, § 1º; (3.10)

III) comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que não foram detectados indícios de irregularidades que se enquadram no disposto no inciso IV do §1º do art. 94 da Lei nº 12.309/2010 (LDO/2011), nos Contratos ns. 117/2009-UFRJ, 3/2010-UFRJ e 7/2010-UFRJ."

3. O Sr. Diretor-Substituto da 1ª DT e o Sr. Secretário-Substituto da Secob-1 manifestaram-se de acordo com a proposta de encaminhamento.

É o relatório.

VOTO

Preliminarmente, registro que atuo neste processo com base no art. 27 da Resolução/TCU nº 175/2005, na redação dada pela Resolução/TCU nº 245/2011, e na Portaria-TCU nº 205, de 8 de agosto de 2011, haja vista tratar-se de processo relativo à Lista de Unidades Jurisdicionadas atribuída ao Sr. Ministro Ubiratan Diniz de Aguiar.

2. Cuidam os autos de Relatório de Auditoria realizada pela 1ª Secretaria de Fiscalização de Obras, Secob-1, na Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), tendo por objetivo verificar, no âmbito do Fiscobras 2011, a conformidade das seguintes obras, considerando os critérios de materialidade e risco:

a) construção da Escola de Belas Artes (EBA);

b) construção do Instituto de Matemática (IM); e

c) expansão do Bloco "J" do Centro de Ciências da Saúde (CCS).

3. A origem dos recursos dessas obras é o Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) e o volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R$ 30.466.278,03.

4. Nos presentes autos, a Secob-1 concluiu pela existência de dez irregularidades, sendo três consideradas graves, mas com recomendação de continuidade da obra (IG-C). As outras sete ocorrências foram classificadas como "outras irregularidades".

5. Todos os achados classificados como IG-C, a seguir discriminados, dizem respeito à obra de construção do Instituto de Matemática (IM), contratada pelo valor inicial de R$ 7.960.354,55:

a) Projeto básico/executivo sub ou superdimensionado: quantitativos de alguns itens mostraram-se demasiadamente subdimensionados;

b) Orçamento do Edital / Contrato / Aditivo incompleto ou inadequado: orçamento base da licitação alterarou injustificadamente a solução de fundação prevista nas plantas constantes do Projeto Básico (utilização de estacas do tipo raiz) para fundações profundas com estacas pré-moldadas; e

c) Formalização de termo aditivo objetivando o reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, fora das hipóteses legais: apesar da alteração constante da alínea anterior, a UFRJ constatou a necessidade de a obra ser realizada conforme solução prevista nas plantas inseridas no projeto básico, o que motivou a assinatura de Termo Aditivo ao contrato, com acréscimo de R$ 584.488,35 relativos à substituição de estacas pré-moldadas novamente por estacas raiz.

6. As ocorrências classificadas como outras irregularidades podem assim ser sintetizadas:

a) Inadequação das providências adotadas pela Administração para sanar interferências que provocaram o atraso da obra;

b) Orçamento desacompanhado das composições de todos os custos unitários de seus serviços;

c) Termo aditivo desacompanhado de discriminação dos serviços/quantidades adicionados;

d) Inadequação ou inexistência dos critérios de aceitabilidade de preços unitário e global;

e) Descumprimento de cláusulas contratuais;

f) Licitação realizada sem contemplar os requisitos mínimos exigidos pela Lei 8.666/93; e

g) Ausência de ART do projeto básico.

7. A despeito de registrar que as irregularidades graves ora detectadas ensejam futura audiência dos responsáveis, a Secob-1 propôs, para este momento processual, apenas a oitiva da UFRJ sobre as ocorrências mencionadas no item 5 acima, referentes aos achados constantes dos itens 3.1 a 3.3 do Relatório de Fiscalização (peça 27).

8. Entendendo serem de baixa materialidade essas irregularidades classificadas como graves, a Secob-1 propôs comunicação ao Congresso Nacional de que não foram detectados indícios de irregularidades que se enquadram no disposto no art. 91, §1º, inciso IV, da Lei nº 12.465/2011 (LDO/2012) nos Contratos 117/2009-UFRJ, 3/2010-UFRJ e 7/2010-UFRJ.

9. Com relação às ocorrências classificadas como "outras irregularidades" (item 6 acima), a Secob-1 propôs tão somente que este Tribunal dê ciência à UFRJ sobre as constatações, nos termos do disposto no art. 4º da Portaria-Segecex nº 13, de 27 de abril de 2011.

10. Com as ressalvas a seguir expostas, estou de acordo com a análise e as propostas de encaminhamento feitas pela Secob-1.

11. No que tange às irregularidades classificadas como graves, com recomendação de continuidade das obras (item 5 supra), destaco que, de fato, essas ocorrências, se não saneadas pela UFRJ, são relevantes e poderão ensejar a audiência dos gestores. Observe-se que o projeto básico da obra de construção do Instituto de Matemática previu apenas 10.633kg de aço para armadura CA-50 (12,75 kg/m3) e, após o contrato, esse item subiu para 160.486,70kg (96,30 kg/m3), representando um acréscimo da ordem de 1409% e um aumento no custo desse item de R$ 63.798,00 para R$ 962.920,20 (ocorrência constante da alínea "a" do item 5 acima).

12. Conforme destacado pela Secob-1, a quantidade de aço correta para o tipo de obra em questão seria uma média de 83 a 88 kg por m^3, podendo ser necessária quantidade um pouco superior ou inferior, a depender da especificação da obra. Assim, a Unidade Técnica entende que o quantitativo final do contrato é compatível com a obra, configurando-se a irregularidade, de fato, no subdimensionamento do projeto básico.

13. A Secob-1 ainda apontou um erro de dimensionamento no serviço de concreto estrutural usinado fck=30Mpa, que teve seu quantitativo aumentado, alterando o custo do item de R$ 400.892,00 para R$ 535.450,60 (33,56%).

14. Não obstante concorde com a proposta de oitiva formulada pela unidade técnica, entendo necessário que, em sua próxima instrução, a Secob-1 verifique a adequação dos custos unitários destes itens com os preços de mercado, de modo a apurar eventual sobrepreço no contrato.

15. No que tange às ocorrências descritas nas alíneas "b" e "c" do item 5 acima, de certa forma interligadas, carece de justificativa a alteração promovida na solução atinente à fundação da obra de construção do Instituto de Matemática. Se a UFRJ, após o contrato, chegou à conclusão de que a solução adequada seria com a utilização de estacas raiz, o órgão deve apresentar as razões para que esse tipo de solução, prevista originalmente nas plantas constantes do projeto básico, tenha sido alterada, no orçamento base da licitação, para fundações profundas com estacas pré-moldadas.

16. Observo que, como consequência dessa alteração indevida, a licitação foi vencida com proposta que contemplava fundação com estacas profundas com estacas pré-moldadas e, após o contrato, fez-se necessário o aditivo contratual para a solução inicialmente prevista (estacas raiz), de custo mais elevado, gerando um acréscimo contratual de R$ 584.488,35, conforme apontado pela unidade técnica.

17. Na ocorrência descrita na alínea "c" do item 5 acima, a Secob-1 entende que, como a obra foi contratada como empreitada por preço global e as plantas inseridas no projeto básico não foram alteradas, ou seja, continuaram prevendo fundação com estacas raiz, a empresa contratada, se não impugnou durante a licitação as divergências entre as espécies de fundações previstas, teria o dever de executar a obra conforme descrito nas plantas constantes do projeto básico sem fazer jus a uma alteração do custo contratual. Nesse sentido, a Secob-1 cita o disposto no item 5.8.4 do edital da licitação, *in verbis*:

"5.8.4 a omissão ou exclusão no orçamento analítico de quaisquer serviços especificados e/ou desenhados não exime a contratada de executá-los no cumprimento do contrato, pelo preço global apresentado na Proposta de Preços, o mesmo acontecendo com qualquer divergência que possa ocorrer nos quantitativos constantes no orçamento analítico e os que realmente serão executados, segundo os desenhos e especificações".

18. Entendo que a questão merece ser melhor discutida, o que se fará após a oitiva da UFRJ sobre as ocorrências tidas por graves. Além disso, acrescento proposta de oitiva da empresa Engenew Engenharia Ltda., executora do Contrato nº 3/2010, sobre essa ocorrência (constante do item 3.3 do Relatório de Fiscalização), haja vista que eventual decisão de mérito do processo poderá ensejar a repactuação do referido contrato.

19. Necessário que também em relação ao serviços atinentes à execução de fundação com estacas do tipo raiz, objeto de alteração no Contrato nº 3/2010, faça a Secob-1 em sua próxima instrução uma verificação sobre a adequação dos custos com os preços de mercado.

20. No que tange às ocorrências classificadas como "outras irregularidades", entendo que aquela descrita na alínea "a" do item 6 acima enseja não apenas a emissão de ciência à UFRJ, mas justifica que esta Corte determine à entidade a adoção de medidas tendentes a resolver a questão, uma vez que, por inércia da Administração, a contratada não está cumprindo suas obrigações no prazo pactuado e a obra que, em maio/2011, deveria estar com execução de 92%, apresentava um quadro de apenas 6% de serviços executados.

21. Corroboro as demais propostas de emissão de ciência formuladas pela Secob-1 em razão de falhas decorrentes do descumprimento de lei ou jurisprudência desta Corte, sintetizadas no item 6 acima.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à deliberação deste colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 21 de setembro de 2011.

Augusto Sherman Cavalcanti
Ministro-Substituto

ACÓRDÃO Nº 2538/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 012.626/2011-2.
2. Grupo I – Classe V – Assunto: Relatório de Auditoria
3. Interessado: Congresso Nacional

3.1. Responsáveis: Albertino Alves Ribeiro (CPF 992.458.257-87), Cerix Soares de Azevedo (CPF 328.776.686-49), Eduardo San Pedro Siqueira (CPF 408.811.307-10), Flávio Ferreira Fernandes (CPF 870.730.057-34), Harley Frambach de Moura Junior (CPF 011.041.667-80), Ivan Ferreira Carmo (CPF 789.044.807-44), Ivan Jose do Couto Pinna Barbosa (CPF 094.318.497-55), José Cezar Rodrigues dos Santos (CPF 461.973.977-49), João Roberto Nunes (CPF 719.251.557-49), Luiz Antonio Ferreira Neves (CPF 349.164.829-72), Mildce de Jesus Moreno de Siqueira (CPF 399.776.927-34), Milton Reynaldo Flores de Freitas (CPF 298.904.037-49), Márcio Escobar Conforte (CPF 642.807.137-15), Pablo César Benetti (CPF 717.947.947-00), Paulo Mario Ripper Vianna (CPF 937.609.907-97)

4. Unidade: Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ
5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Obras 1 (SECOB-1).
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Relatório de Auditoria realizada na Universidade Federal do Rio de Janeiro, no âmbito do Fiscobras 2011, referente às obras de construção dos edifícios da Escola de Belas Artes, do Instituto de Matemática e do Bloco "J" do Centro de Ciências da Saúde.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. promover a oitiva da Universidade Federal do Rio de Janeiro, com fundamento no art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, a contar da ciência desta deliberação, se manifeste acerca das seguintes ocorrências:

9.1.1. subdimensionamento do projeto básico/orçamento base da obra do Instituto de Matemática em relação aos serviços de fundação e estruturas, em desrespeito aos arts. 6º, inciso IX, 7º, § 4º, e 12 da Lei 8.666/1993, tendo em vista que, após a contratação, houve a necessidade dos seguintes acréscimos em relação aos quantitativos originalmente previstos:

9.1.1.1. alteração de 10.633kg para 160.486,70kg de "aço para armadura CA-50", representando um aumento de 1409%;

9.1.1.2. aumento de 33,56% no item "serviço de concreto estrutural usinado fck=30Mpa";

9.1.2. alteração injustificada, no orçamento base da obra do Instituto de Matemática, do tipo de fundação prevista nas plantas constantes do projeto básico, de estacas raiz para estacas pré-moldadas, em inobservância ao art. 6º, inciso IX, alínea "f", da Lei 8.666/1993;

9.1.3. formalização do termo aditivo nº 02 do Contrato nº 3/2010, aumentando indevidamente o valor do ajuste em razão da execução de fundação com estacas raiz, a despeito de as plantas constantes do projeto básico da obra já preverem a execução dessa espécie de fundação, o que representou a inobservância ao disposto no item 5.8.4 do Edital nº 8/2009, da UFRJ, e a alteração indevida do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, em afronta ao art. 65, inciso II, alínea "d", da Lei 8.666/1993, uma vez que a empresa, ao fazer sua proposta de preços, tinha conhecimento de sua obrigação de executar o objeto conforme previsto nas plantas e desenhos constantes do Projeto Básico;

9.2. promover a oitiva da empresa Engenew Engenharia Ltda., CNPJ 01.001.193/0001-68, executora do Contrato nº 3/2010-UFRJ, com fundamento no art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, a contar da ciência desta deliberação, se manifeste, caso seja de seu interesse, acerca da ocorrência verificada no item 9.1.3 do presente acórdão;

9.3. determinar à Universidade Federal do Rio de Janeiro que adote providências em relação ao atraso injustificado das obras de construção do edifício da Escola de Belas Artes, cobrando a execução dos serviços nos prazos pactuados e aplicando as sanções administrativas cabíveis no caso de culpa da contratada, conforme previsto no Contrato nº 7/2010 e nos artigos 66 e 86 da Lei 8.666/1993;

9.4. dar ciência à Universidade Federal do Rio de Janeiro sobre as seguintes constatações:

9.4.1. ausência de especificação do limite admitido para subcontratações no Edital de Concorrência nº 11/2010, contrariando o disposto no art. 72, caput, da Lei nº 8.666/1993;

9.4.2. inexistência de composição de custos unitários, com seus respectivos insumos e índices de produtividade, nos orçamentos base dos Editais de Concorrência nº 11/2010 (Escola de Belas Artes); nº 5/2009 (Bloco J do Centro de Ciências da Saúde) e nº 8/2009 (Instituto de Matemática), em inobservância ao disposto no art. 6º, incisos IX e X, e no art. 7º, § 2º, inciso II, e § 4º, da Lei 8.666/1993, bem como à Súmula nº 258 do Tribunal de Contas da União;

9.4.3. inexistência de descrição dos serviços alterados, com acréscimos ou supressões, bem como das devidas justificativas, nos termos aditivos do Contrato nº 3/2010, contrariando o disposto no art. 7º, § 2º, inciso II, e § 4º, e no art. 65, §3º, da Lei 8.666/1993;

9.4.4. inexistência dos critérios de aceitabilidade de preços unitário e global nos Editais de Concorrências nº 11/2010, nº 5/2009, e nº 8/2009, contrariando o disposto no art. 40, inciso X, da Lei 8.666/1993;

9.4.5. substituição de engenheiro residente sem comprovação do seu acervo técnico e sem prévia aprovação do substituto pela administração contratante, contrariando o disposto no art. 3º da Lei 8.666/1993 e o disposto nos Editais de Concorrência nº 5/2009 e nº 11/2009, subitens 4.5 a 4.5.3, bem como o disposto nos correspondentes contratos, Cláusula Nona, subitens 9.1.2, 9.1.19 e 9.1.44;

9.4.6. atraso na alimentação do Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e Finanças do Ministério da Educação (SIMEC) a cada medição liquidada, contrariando os princípios constitucionais da eficiência e da publicidade, esculpidos no art. 37, caput, da Constituição Federal de 1988, e o disposto na Portaria do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão nº 198, de 18 de julho de 2005, que prevê alimentação mensal do Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento SIGPlan, sucedido pelo SIMEC;

9.4.7. ausência de publicidade dos conteúdos referentes aos Anexos IV, V, VI do Edital de Concorrência nº 5/2009, contrariando o disposto no art. 37, caput, da Constituição Federal, c/c o art. 3º da Lei 8.666/1993;

9.5. determinar à Secob-1 que verifique a adequação dos seguintes custos unitários com os preços de mercado, emitindo, em sua próxima instrução nestes autos, manifestação acerca de possível sobrepreço em razão das alterações promovidas no Contrato nº 3/2010-UFRJ:

9.5.1. itens "aço para armadura CA-50" e "serviço de concreto estrutural usinado fck=30Mpa"; e

9.5.2. serviços atinentes à execução de fundação com estacas do tipo raiz;

9.6. encaminhar cópia do presente acórdão, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentam, à Universidade Federal do Rio de Janeiro;

9.7. comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que até o momento não foram detectados indícios de irregularidades que se enquadram no disposto no inciso IV do §1º do art. 91 da Lei nº 12.465/2011 (LDO/2012) nos Contratos nº 117/2009-UFRJ, nº 3/2010-UFRJ e nº 7/2010-UFRJ.

10. Ata n° 39/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/9/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2538-39/11-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Augusto Nardes (na Presidência), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti (Relator).

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO NARDES
Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE V – Plenário
TC 013.222/2011-2
Natureza: Relatório de Auditoria
Unidades: Ministério do Meio Ambiente e Secretaria do Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Estado do Piauí – Semar/PI
Responsável: Dalton Melo Macambira (CPF 240.291.573-00)
Interessado: Congresso Nacional
Advogado: não há.

SUMÁRIO: FISCOBRAS 2011. OBRAS NA AVENIDA MARGINAL LESTE – TERESINA/PI. AUSÊNCIA DE NOVAS IRREGULARIDADES. COMUNICAÇÃO AO CONGRESSO NACIONAL.

RELATÓRIO

No âmbito do Fiscobras 2011, a 3ª Secretaria de Fiscalização de Obras – Secob-3 realizou auditoria no Ministério do Meio Ambiente e na Secretaria do Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Estado do Piauí (Semar/PI), com o objetivo de fiscalizar as obras da Avenida Marginal Leste – Controle de Enchentes do Rio Poty – no Município de Teresina/PI.

2. O resultado dos trabalhos efetuados foi descrito no Relatório de Fiscalização nos seguintes termos:

*"**1 - APRESENTAÇÃO***

Trata-se de auditoria realizada nas obras da Av. Marginal Leste - Controle Enchentes Rio Poty - Teresina, no Município de Teresina/PI. A auditoria é parte do Fiscobras 2011, programa de fiscalização de obras públicas do Tribunal de Contas da União. Os trabalhos foram motivados pelo fato de a obra estar incluída no Anexo VI da LOA/2011, relativo a obras e serviços com indícios de irregularidades graves - Quadro Bloqueio.

A obra em tela teve início no ano de 2000. Foi prevista a utilização dos recursos dos Convênios n. 530/99-MIN/SRH (Siafi 387814), no valor total de R$ 1.100.000,00; n. 017/2001-MMA/SRH (Siafi 416577), no valor total de R$ 6.082.762,40; e n. 145/2001-MMA/SRH (Siafi 430466), no valor total de R$ 4.404.758,68. Atualmente, os dois primeiros convênios estão classificados como 'concluído' no Siafi e o último deles tem sua situação definida como 'inadimplência suspensa', tendo sido aberta Tomada de Contas Especial, ainda sem apreciação pela Controladoria Geral da União.

A obra foi paralisada em 5/7/2002, após realização de auditoria do Tribunal de Contas da União em que foram detectados indícios de irregularidades no Edital de Concorrência n. 002/97 da Secretaria do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos do Estado do Piauí (Semar) e na execução do Contrato nº 01/1999, de 2/7/1999, assinado entre o Governo do Estado do Piauí e a Construtora OAS Ltda. No TC 021.023/2003-1, que trata dos indícios de irregularidade inicialmente apurados, estimou-se um potencial dano ao erário de R$ 7.820.632,83, em decorrência de sobrepreço.

Na auditoria realizada em 2010, determinaram-se quais seriam as medidas corretivas que, se adotadas pelo gestor, poderiam ocasionar a retirada dessa irregularidade do Quadro Bloqueio da LOA. Conforme o Acórdão n. 1727/2010-TCU-Plenário, para que as obras tenham continuidade, devem ser anulados o Edital n. 02/97 e o Contrato n. 01/99.

Dessa forma, por estar a obra paralisada, os trabalhos desta equipe de auditoria ficaram restritos à avaliação das pendências que impedem a retirada dos referidos contrato e edital do Quadro Bloqueio.

Ao ser questionada nesta auditoria, a Semar cientificou que a administração estadual tem interesse em continuar a obra e, para tanto, está pleiteando junto ao Governo Federal a alocação de novos recursos, mas não há ainda especificação de qual seria essa fonte.

Quanto às providências adotadas para retirar o contrato do Anexo VI da LOA (Quadro Bloqueio), a Semar informou apenas que encaminhou à Procuradoria Geral do Estado e à Controladoria Geral do Estado solicitação para adoção das medidas necessárias, mas ainda não teria recebido as respostas. Entretanto, os documentos anexados ao Ofício GAB n. 0619/11 (peça 12), não demonstram que tenham sido adotadas providências nesse sentido.

Ademais, embora o Contrato n. 01/99, de 2/7/1999 tenha sido suspenso em 2002, em razão das irregularidades apontadas no relatório deste Tribunal, a Semar informou que 'não houve nenhum instrumento para formalizar essa suspensão, além de determinação do TCU para paralisação dos serviços (...), resultando no vencimento do contrato'.

Assim, não foram apresentados quaisquer documentos que comprovassem a anulação do Edital n. 02/97 e do Contrato n. 01/99, de 2/7/1999, condição imposta pelo Acórdão n. 1727/2010-TCU-Plenário como necessária para a retirada da obra do Quadro Bloqueio da LOA.

Importância socioeconômica

O empreendimento servirá como via de interligação entre a área urbana da zona leste de Teresina e as demais zonas da cidade, por meio das avenidas Petrônio Portela (zona norte), Frei Serafim (centro), Higino Cunha (zona sul), e da rua Deputado Paulo Ferraz (zona sul). As obras também objetivam controlar as frequentes enchentes do Rio Poty.

2 - INTRODUÇÃO

2.1 - Deliberação

Em cumprimento ao Acórdão 564/2011 - Plenário, realizou-se auditoria no Ministério do Meio Ambiente e Entidades/Órgãos do Governo do Estado do Piauí, no período compreendido entre 23/5/2011 e 1/7/2011.

A principal razão para realização deste trabalho é o fato de o contrato de execução da obra estar inserido no Anexo VI da LOA/2011 - Quadro Bloqueio.

2.2 - Visão geral do objeto

O projeto das obras da Av. Marginal Leste contempla a pavimentação das vias que farão a ligação da zona leste de Teresina às demais zonas da cidade e a construção de um viaduto e de uma passarela. As obras também objetivam controlar as frequentes enchentes do Rio Poty.

A obra, em sua totalidade, tem uma extensão de 23.706,93 metros, dos quais já foram executados 3.706,93 metros, o que corresponde a aproximadamente 50% do trecho 1.

2.3 - Objetivo e questões de auditoria

A presente auditoria teve por objetivo fiscalizar as obras da Av. Marginal Leste - Controle Enchentes Rio Poty - Teresina/PI.

A partir do objetivo do trabalho e a fim de avaliar em que medida os recursos estão sendo aplicados de acordo com a legislação pertinente, formulou-se a questão adiante indicada:

1 - A administração está tomando providências com vistas a regularizar a situação da obra?

2.4 - Metodologia utilizada

Para a realização deste trabalho, foram seguidas as diretrizes do roteiro de auditoria de conformidade, sendo utilizadas as seguintes técnicas de auditoria:

- análise documental;

- pesquisa em sistemas informatizados; e

- comparação com a legislação, jurisprudência do TCU e doutrina.

2.5 - VRF

O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R$ 25.294.240,05. Esse montante corresponde ao valor do Contrato n. 001/1999, firmado entre a Construtora OAS Ltda. e o Governo do Estado do Piauí para a realização das obras.

2.6 - Benefícios estimados

Entre os benefícios estimados desta fiscalização podem ser mencionados a expectativa do controle e o fornecimento de subsídios para a atuação do Congresso Nacional.

3 - ACHADOS GRAVES TRATADOS EM OUTROS PROCESSOS

A seguir, encontram-se relacionados os achados graves tratados em outros processos, com determinação de paralisação ou retenção cautelar de valores dos objetos fiscalizados, pendentes de deliberação do Tribunal pela regularidade ou que tiveram seu grau de irregularidade inicial alterado por deliberação desta Corte até 20/7/2011.

3.1 - Achados pendentes de solução

3.1.1 - (IG-P) Ausência, no edital, de critério de aceitabilidade de preços máximos. (TC 004.969/2005-2)

Objeto: Edital 002/97, 11/8/1997, CONCORRÊNCIA, Construção da Av. Marginal Leste, margeando o Rio Poty, em Teresina /PI

Este achado está sendo tratado no processo 021.023/2003-1.

O Edital n. 02/97 não apresentou critérios de aceitabilidade de preços unitários e global.

Este achado foi apontado no Relatório de Auditoria de 26/3/2004 (TC 021.023/2003-1) e, por meio do Despacho de 17/05/2004, foi determinada audiência do então Secretário da Semar/PI, Sr. Luiz Gonzaga Paes Landim. As razões de justificativa apresentadas pelo gestor foram analisadas em instrução datada de 10/5/2005 (fls. 1131 a 1156 do TC 021.023/2003-1). Em decorrência de novos elementos (justificativas) terem sido trazidos aos autos, não houve ainda deliberação conclusiva do TCU a esse respeito. Ademais, considerando o significativo espaço de tempo já transcorrido desde a instrução, o Ministro Relator determinou o encaminhamento dos autos à Secex/PI para que fosse atualizada sua proposta de encaminhamento (fl. 1460 do TC 021.023/2003-1).

As últimas auditorias que foram realizadas nessa obra demonstraram que os gestores não tomaram providências para sanear a irregularidade, quais sejam: anulação do Edital n. 02/97 e do Contrato n. 01/99. Dessa forma, persistem os motivos para a manutenção desta IG-P.

3.1.2 - (IG-P) Demais irregularidades graves no processo licitatório. (TC 004.969/2005-2)

Objeto: Edital 002/97, 11/8/1997, CONCORRÊNCIA, Construção da Av. Marginal Leste, margeando o Rio Poty, em Teresina /PI

Este achado está sendo tratado no processo 021.023/2003-1.

O Edital 02/97 não trazia, em seu anexo, orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços, conforme exigido pelo art. 40, §2º, da Lei nº 8.666/1993.

Essa irregularidade também está sendo tratada no TC 021.023/2003-1, sendo válidas as mesmas considerações do achado: 'Ausência, no edital, de critério de aceitabilidade de preços máximos', inclusive quanto ao responsável apontado.

3.1.3 - (IG-P) Restrição ao caráter competitivo da licitação. (TC 004.969/2005-2)

Objeto: Edital 002/97, 11/8/1997, CONCORRÊNCIA, Construção da Av. Marginal Leste, margeando o Rio Poty, em Teresina /PI

Este achado está sendo tratado no processo 021.023/2003-1.

O Edital 02/97 exigiu, na fase de habilitação, experiência na execução de serviços de terra armada e concreto protendido a despeito de serem pouco representativos no valor global da obra. Esse fato pode ter restringido a participação de empresas no certame em afronta ao art. 30 da Lei 8.666/93.

Essa irregularidade também está sendo tratada no TC 021.023/2003-1, sendo válidas as mesmas considerações do achado: 'Ausência, no edital, de critério de aceitabilidade de preços máximos', inclusive quanto ao responsável apontado.

3.1.4 - (IG-P) Sobrepreço. (TC 004.969/2005-2)

Objeto: Contrato 01/99, 1/9/2001, Construção da Av. Marginal Leste, margeando o Rio Poty, em Teresina /PI., Construtora O.A.S. Ltda.

Este achado está sendo tratado no processo 021.023/2003-1.

A irregularidade trata da diferença da ordem de R$ 7.820.632,83 (105,74%) observada nos preços do contrato em relação aos constantes da tabela do SICRO vigente à data de referência.

Essa irregularidade foi apontada no Relatório de Auditoria de 26/3/04 (TC 021.023/2003-1) e, por meio do Despacho de 17/5/2004, foi determinada audiência do então Secretário da Semar/PI, Sr. Paulo de Tarso Tavares Silva. Os preços contratados e as razões de justificativa apresentadas pelo gestor foram examinados nas instruções de 10/5/2005, folhas 1131 a 1156 (1ª análise), de 16/11/2005, folhas 1331 a 1352 (2ª análise) e de 24/10/2006, folhas 1420 a 1432 (3ª análise), todas do TC 021.023/2003-1. Em decorrência de novos elementos (justificativas) terem sido trazidos aos autos, não houve ainda deliberação conclusiva do TCU a esse respeito. Ademais, considerando o significativo espaço de tempo já transcorrido desde a instrução, o Ministro Relator determinou o encaminhamento dos autos à Secex/PI para que fosse atualizada sua proposta de encaminhamento (fl. 1460 do TC 021.023/2003-1).

As últimas auditorias que foram realizadas nessa obra demonstraram que os gestores não tomaram providências para sanear a irregularidade, quais sejam: anulação do Edital n. 02/97 e do Contrato n. 01/99. Dessa forma, persistem os motivos para a manutenção desta IG-P.

3.1.5 - (IG-P) Termo aditivo superior aos limites legais sem atendimento à Dc 215/99-P. (TC 004.969/2005-2)

Objeto: Contrato 01/99, 1/9/2001, Construção da Av. Marginal Leste, margeando o Rio Poty, em Teresina /PI., Construtora O.A.S. Ltda.

Este achado está sendo tratado no processo 021.023/2003-1.

A irregularidade trata do termo aditivo de 28/6/2001, o qual elevou em 48,87% o valor do contrato, sendo esse percentual superior, portanto, aos 25% definidos no art. 65, § 2º, da Lei nº 8.666/93. Além disso, as alterações impostas por esse termo aditivo referem-se somente ao Trecho 1 e representaram um aumento de 213% do valor contratual desse trecho.

Este achado foi apontado no Relatório de Auditoria de 26/3/2004 (TC 021.023/2003-1) e, por meio do Despacho de 17/5/2004, foi determinada audiência do então Secretário da Semar/PI, Sr. Paulo de Tarso Tavares Silva. As razões de justificativa apresentadas pelo gestor foram analisadas em instrução datada de 24/10/2006 (fls. 1420 a 1432 do TC 021.023/2003-1). Em decorrência de novos elementos (justificativas) terem sido trazidos aos autos, não houve ainda deliberação conclusiva do TCU a esse respeito. Ademais, considerando o significativo espaço de tempo já transcorrido desde a instrução, o Ministro Relator determinou o encaminhamento dos autos à Secex/PI para que fosse atualizada sua proposta de encaminhamento (fl. 1460 do TC 021.023/2003-1).

As últimas auditorias que foram realizadas nessa obra demonstraram que os gestores não tomaram providências para sanear a irregularidade, quais sejam: anulação do Edital n. 02/97 e do Contrato n. 01/99. Dessa forma, persistem os motivos para a manutenção desta IG-P.

4 - ESCLARECIMENTOS ADICIONAIS

Não foi realizada vistoria no local, uma vez que a obra encontra-se paralisada desde 2002.

Pela mesma razão, não há relatório fotográfico atualizado.

Quanto à relatoria do processo, atendeu-se o disposto no item 9.7.2 do Acórdão 442/2010-TCU-Plenário, segundo o qual quando uma obra já for objeto de processo em andamento, deve-se conservar a relatoria original quando da autuação de novos autos. Informa-se que o TC 021.023/2003-1 que trata das irregularidades graves identificadas nesta obra, tem como relator o Ministro Benjamin Zymler, atual Presidente deste Tribunal. Assim, considerando que cabe ao Presidente cujo mandato se encerrar, no caso, Ministro Ubiratan Aguiar, as listas e os processos anteriormente sorteados para seu sucessor, nos termos do Regimento Interno e da Resolução-TCU nº 175 de 2005, com alterações posteriores, conclui-se que cabe ao Ministro Ubiratan Aguiar a relatoria deste processo, em substituição ao Ministro Benjamin Zymler.

5 - CONCLUSÃO

Não foram constatadas impropriedades ou irregularidades para as questões de auditoria formuladas para esta fiscalização.

Entre os benefícios estimados desta fiscalização podem ser mencionados a expectativa do controle e o fornecimento de subsídios para a atuação do Congresso Nacional.

Os trabalhos desta auditoria foram direcionados para a avaliação das pendências que impedem a retirada das Obras da av. Marginal Leste em Teresina/PI, do Anexo VI da Lei Orçamentária Anual (LOA), que trata das obras e serviços com indícios de irregularidades graves.

Como não foram apresentados pelo Governo do Estado do Piauí quaisquer documentos que comprovem a anulação do Edital n. 02/97 e do Contrato n. 01/99, nem foram tomadas quaisquer outras medidas, continua pendente a anulação desses objetos para que os instrumentos possam ser retirados do Quadro Bloqueio da LOA.

Diante dos fatos, será proposta a comunicação ao Congresso Nacional de que não houve alteração da situação do Edital n. 02/97 e do Contrato n. 01/99, de 2/7/1999, assinado entre o Governo do Estado do Piauí e a Construtora OAS Ltda.

6 - ENCAMINHAMENTO

Proposta da equipe

Ante todo o exposto, somos pelo encaminhamento dos autos ao Gabinete do Exmo. Sr. Ministro-Relator Ubiratan Aguiar, com a(s) seguinte(s) proposta(s):

6.1 - Comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que:

6.1.1 - não foram implementadas pelo órgão gestor as medidas saneadoras indicadas por esta Corte para sanear os indícios de irregularidades graves que se enquadram no disposto no inciso IV do § 1º do art. 94 da Lei 12.309/2010 (LDO/2011), apontados no Edital n. 02/97 e no Contrato n. 01/99, assinado entre o Governo do Estado do Piauí e a Construtora OAS Ltda., relativos à execução das obras da av. Marginal Leste em Teresina/PI, com potencial dano ao erário de R$ 7.820.632,83 (conforme TC 021.023/2003-1), e que, assim, subsistem indícios e seu saneamento depende da adoção da seguinte medida pelo órgão gestor: anulação da Concorrência n. 02/97 e do decorrente Contrato n. 01/99, de 2/7/1999, assinado entre o Governo do Estado do Piauí e a Construtora OAS Ltda.

6.1.2 - não foram detectados na presente fiscalização novos indícios de irregularidades que se enquadram no disposto no inciso IV do § 1º do art. 94 da Lei 12.309/2010 (LDO/2011) nas obras da av. Marginal Leste em Teresina/PI.

6.2 - Enviar cópia do Acórdão que vier a ser proferido, bem como do Voto e do Relatório que o fundamentarem, ao Governo do Estado Piauí e ao Ministério do Meio Ambiente .

6.3 - Enviar cópia do Relatório de Fiscalização 261/2011 à Secretaria de Controle Externo no Estado do Piauí (Secex-PI), responsável pelo TC 021.023/2003-1, no qual estão sendo analisadas as irregularidades identificadas no edital da Concorrência n. 02/97 e no Contrato n. 01/99, de 2/7/1999, assinado entre o Governo do Estado do Piauí e a Construtora OAS Ltda.

6.4 - Arquivar o presente processo."

3. O Sr. Diretor da 3ª DT e o Sr. Secretário da Secob-3 manifestaram-se de acordo com a proposta de encaminhamento.

É o relatório.

VOTO

Preliminarmente, registro que atuo neste processo com base no art. 27 da Resolução/TCU nº 175/2005, na redação dada pela Resolução/TCU nº 245/2011, e na Portaria-TCU nº 205, de 8 de agosto de 2011, haja vista tratar-se de processo atribuído à relatoria do Ministro Ubiratan Diniz de Aguiar.

2. Cuidam os autos de Relatório de Auditoria realizada no Ministério do Meio Ambiente (MMA) e na Secretaria do Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Estado do Piauí – Semar/PI, tendo por objetivo fiscalizar as obras da Avenida Marginal Leste – Controle de Enchentes do Rio Poty – no Município de Teresina/PI, no âmbito do Fiscobras 2011, sendo que o volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R$ 25.294.240,05.

3. A obra encontra-se no Anexo VI da Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2011, haja vista os indícios de irregularidades encontrados no Edital de Concorrência nº 002/97-Semar e no decorrente Contrato nº 01/99, assinado entre o Governo do Estado do Piauí e a Construtora OAS Ltda.

4. Essas irregularidades foram verificadas pelo TCU em 2002, após a realização de auditoria, que estimou um potencial dano ao erário de R$ 7.820.632,83, em decorrência de sobrepreço.

5. Conforme o Acórdão nº 1727/2010 – Plenário, as medidas corretivas que possibilitariam não mais recomendar a paralisação da obra seriam a anulação do Edital nº 002/97 e do Contrato nº 01/99.

6. Assim, devido às obras estarem paralisadas, o escopo da auditoria se restringiu à verificação das medidas adotadas pelos órgãos responsáveis, com vistas a subsidiar o Congresso Nacional quanto à recomendação de manutenção, ou não, da obra no quadro de bloqueio da LOA.

7. Conforme as informações trazidas pelo Relatório de Fiscalização, os órgãos fiscalizados não apresentaram quaisquer documentos que comprovassem a anulação do Edital nº 002/97 e do Contrato nº 01/99.

8. O mérito sobre as irregularidades verificadas nessa obra continua a ser analisado no TC 021.023/2003-1, e, desse modo, entendo que não há fatos novos que justifiquem a retirada da obra do quadro de bloqueio da LOA.

9. Diante disso, e com vistas a dar cumprimento ao art. 96, §3º, da Lei 12.465/2011 (LDO/2012), acolho a proposta da Secob-3, no sentido de comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que subsistem as irregularidades constatadas pelo TCU na obra em questão, que não foram encontradas novas irregularidades, bem como as medidas saneadoras a serem adotadas pelos órgãos responsáveis.

10. Além disso, proponho o envio do Acórdão que vier a ser proferido, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentarem ao MMA e à Semar/PI, e, por fim, o apensamento do presente processo ao TC 021.023/2003-1, com vistas a subsidiá-lo de informações atualizadas sobre a obra em questão.

Em face do exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à deliberação deste colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 21 de setembro de 2011.

Augusto Sherman Cavalcanti
Relator

ACÓRDÃO Nº 2539/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 013.222/2011-2.
2. Grupo I – Classe V – Assunto: Relatório de Auditoria
3. Interessado: Congresso Nacional
3.1. Responsável: Dalton Melo Macambira (240.291.573-00).
4. Unidades: Ministério do Meio Ambiente e Secretaria do Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Estado do Piauí – Semar/PI
5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Obras 3 (SECOB-3).
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Relatório de Auditoria realizada no Ministério do Meio Ambiente e na Secretaria de Recursos Hídricos do Estado do Piauí, no âmbito do Fiscobras 2011, referente às obras da Avenida Margina Leste – Controle de Enchentes do Rio Poty – no Município de Teresina/PI.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. Comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que:

9.1.1. não foram implementadas pelo órgão gestor as medidas corretivas indicadas por esta Corte para sanear os indícios de irregularidades graves que se enquadram no disposto no inciso IV do § 1º do art. 91 da Lei 12.465/2011 (LDO/2012), apontados no Edital nº 02/97 e no Contrato nº 01/99, relativos à execução das obras da Avenida Marginal Leste – Controle de Enchentes do Rio Poty – em Teresina/PI, com potencial dano ao erário de R$ 7.820.632,83, e que, assim, subsistem os indícios de irregularidade e seu saneamento depende da anulação da Concorrência nº 02/97 e do Contrato nº 01/99, firmado entre o Governo do Estado do Piauí e a Construtora OAS Ltda.;

9.1.2. não foram detectados na presente fiscalização novos indícios de irregularidades que se enquadram no disposto no inciso IV do § 1º do art. 91 da Lei 12.465/2011 (LDO/2012) nas obras da Avenida Marginal Leste – Controle de Enchentes do Rio Poty – em Teresina/PI;

9.2. enviar cópia deste Acórdão, bem como do Voto e do Relatório que o fundamentam, à Secretaria do Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Estado do Piauí – Semar/PI e ao Ministério do Meio Ambiente;

9.3. apensar estes autos ao TC 021.023/2003-1.

10. Ata n° 39/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/9/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2539-39/11-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Augusto Nardes (na Presidência), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti (Relator).

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO NARDES
Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I - CLASSE V - Plenário
TC-015.750/2010-8
Natureza: Relatório de Auditoria
Unidade: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - Dnit.
Responsável: Hugo Sternick (CPF 296.677.716-87)
Interessado: Congresso Nacional
Advogado constituído nos autos: não há.

SUMÁRIO: FISCOBRAS 2010. OBRAS DE ADEQUAÇÃO E DUPLICAÇÃO DA TRAVESSIA URBANA DE COLINAS DO TOCANTINS. PT 26.782.1457.11VD.0017/2010. SOLUÇÃO ANTIECONÔMICA ADOTADA PARA ITEM DE ESCAVAÇÃO, CARGA E TRANSPORTE DE MATERIAL. SOBREPREÇO. REPACTUAÇÃO REALIZADA APÓS OITIVA E AUDIÊNCIA. SANEAMENTO DA IRREGULARIDADE. OBRA NÃO INTEGRANTE DO QUADRO DE BLOQUEIO. CIÊNCIA AO CONGRESSO NACIONAL.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, a instrução de fls. 140/143, elaborada por AUFC lotado na Secob-2, a qual recebeu o de acordo do diretor e do titular da referida unidade técnica (fls. 144/145):

"**I - INTRODUÇÃO**

Trata-se de fiscalização, no âmbito do Fiscobras 2010, nas obras de adequação de travessias urbanas na cidade de Colinas do Tocantins, no trecho da BR-153/TO compreendido entre o km 240,3 e o km 245,3.

2. Em atendimento ao Acórdão 2.067/2010 - Plenário, foram realizadas a audiência e a oitiva propostas no relatório de auditoria, fls. 46-47.

3. Foi ouvido em audiência o Sr. Hugo Sternick (CPF 296.677.716-87) - Coordenador-Geral de Desenvolvimento e Projetos do Dnit, fl. 74-75.

4. Promoveu-se a oitiva da empresa Construtora Central do Brasil Ltda. - CCB, fls. 76-77.

5. Passa-se à análise das respostas apresentadas.

II - ANÁLISE DAS RESPOSTAS APRESENTADAS

II.1 - Irregularidade: Sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado.

6. Apontou-se, no relatório de auditoria, a previsão de execução dos serviços de escavação e carga com uso de carregadeiras de pneus e tratores de esteiras, diante da possibilidade de executar tais serviços com escavadeiras hidráulicas, esta a solução mais econômica. Tal fato onerou indevidamente o orçamento da obra em R$ 184.120,18. Diante desse fato, apresentaram manifestações o Dnit e a empresa contratada e razões de justificativa o então Coordenador-Geral de Desenvolvimento e Projetos do Dnit.

a. Manifestação do Dnit:

7. Em atendimento ao item 9.3 do Acórdão 2.067/2010 - Plenário, que fixou o prazo de quinze dias para que o Dnit se manifestasse sobre o indício de sobrepreço decorrente da adoção de solução antieconômica para os serviços de 'escavação, carga e transporte', adveio à resposta do Superintendente Regional do Dnit em Tocantins, Amauri Sousa Lima, transcrita a seguir (fls. 82-88, vol. principal):

' (...)

Procederemos à elaboração do 2º Termo Aditivo do Contrato 00016/2010-23, com valor de R$ **245.748,67** (duzentos e quarenta e cinco mil, setecentos e quarenta e oito reais e sessenta e sete centavos) **negativos**, cópia anexa, publicado no DOU - Seção 3 fl. 195 do dia 17/09/2010, no qual retificamos a Planilha de Custos do Contrato 00016/2010-23, que contempla as duas supressões abaixo listadas com as suas devidas justificativas: (...)'

'Justificativa Supressão 2 - Valor: R$ 184.120,18

Conforme apontado no Relatório Preliminar de Fiscalização nº 187/2010, referente ao Processo TC-015.750/2010-8 do TCU, os serviços de escavação, carga e transportes (...).

Diante da constatação aventada pelo TCU de que haveria 'sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado' e de que uma possível redução do valor contratual em R$ 184.120,18 sanaria tal lapso do projeto, bem como do Contrato, o Superintendente Regional consultou a empresa CCB, através do Ofício 473/2010/SR/TO-GAB, de 12/08/2010, na pessoa do seu representante legal, se teria alguma objeção quanto à alteração contratual adotando-se a correção sugerida pelo TCU (...).

A empresa Construtora Central do Brasil através de carta ao Superintendente Regional, em 13/08/20101, manifestou concordar plenamente com a sugestão do TCU.' (grifos constantes do original)

b. Oitiva da empresa Construtora Central do Brasil:

8. Em resposta à oitiva, a empresa CCB esclareceu (fls. 89-90, vol. principal):

'3. Esclarecemos que no dia 12 de agosto de 2010 o Superintendente do Dnit, Eng° Amauri de Souza Lima, por meio do Ofício° 473/2010/SR/TO-GAB (cópia anexa), comunicou à Construtora Central do Brasil Ltda. o resultado da presente Auditoria, propondo uma alteração contratual, mediante termo aditivo, com vistas a adequar o preço dos serviços de 'escavação, carga e transporte'.

4. A Construtora Central do Brasil Ltda., em ofício datado do dia 13 de agosto de 2010 (cópia anexa), manifestou a sua concordância em alterar os referidos preços, esclarecendo que até aquele momento nenhum daqueles serviços havia sido executado, conforme se pode constatar do Boletim de Medições Acumuladas no período de 25/01/2010 a 31/08/2010 (cópia anexa).'

Análise:

9. A irregularidade apontada no relatório de auditoria foi considerada procedente tanto pelo Dnit, quanto pela empresa contratada. Ambos concordaram em corrigir a falha apontada. Verificou-se que o

termo aditivo, com a alteração dos serviços e preços, foi firmado e publicado no DOU em 17/09/10, conforme fls. 85-88, vol. principal.

10. Dessa forma, pode-se considerar saneada a irregularidade apontada pela equipe de auditoria.

c. Resposta à audiência de Hugo Sternick:

O então Coordenador-Geral de Desenvolvimento e Projetos do Dnit argumentou:

'Destaca-se que este signatário, à época da aprovação do projeto desta obra, ocupando o cargo de Coordenador-Geral de Desenvolvimentos e Projetos, se responsabilizava pela Coordenação-Geral de Desenvolvimento e Projetos, verificados pela equipe de técnicos das Coordenações de Projetos, Estruturas e Meio Ambiente que, examinavam os projetos e, ao final, emitiam um parecer de aceitação quanto ao atendimento às normas do Dnit, e da boa engenharia.

(...)

Devo lembrar ainda que no empreendimento em questão, tratava-se de obra de adequação de travessias urbanas, portanto, caso a Coordenadoria Geral revisasse de forma meticulosa não conseguiria alcançar seu objetivo que era a aprovação do projeto, mediante a necessidade de reparar os defeitos na rodovia.

No que concerne o questionamento em comento, esta unidade técnica aponta possíveis irregularidades incompatíveis com a obra em questão.

Contudo, no tocante a esse ponto, este **signatário na condução dos trabalhos enquanto exercia o cargo de Coordenador-Geral, foi extremamente diligente, vez que só aprovou o projeto após verificações pelas equipes técnicas, dentre eles, profissionais da empresa projetista, analistas, superintendentes da unidade local e coordenadores setoriais.**

(...)

Tal posicionamento é aplicado até o presente momento conforme se extrai das razões elencadas pelo Ministro Walton Alencar Rodrigues, no o recente Acórdão 2.925/2010- TCU-Plenário, que inclusive pondera que não cabe ao Coordenador-Geral a revisão minuciosamente das análises, sob pena de não conseguir realizar suas atividades preponderantes, sacrificando, injustificadamente, a aprovação de centenas de outros projetos, vejamos:

'A responsabilidade pelos defeitos do projeto executivo foi imputada a Hugo Sternick, então coordenador-geral de Desenvolvimento e Projetos do Dnit, que o aprovou. Propõe a 2ª Secob acolher as justificavas relativas à construção de encontros do viaduto de Ponta Negra, à fresagem e recomposição do pavimento, e à adequação de quantitativos nos insumos de barreira New Jersey.

Entende, contudo, que as demais alterações, que aumentaram o custo da obra em R$ 4,9 mi, equivalente a 1,4% do valor do empreendimento, resultaram de defeitos do projeto aprovado pelo responsável. Aponta a unidade técnica, a existência de erros no orçamento de 'instrumentação e ensaios de aterros especiais' na quantificação dos serviços de 'enleivamento' 'instalação de defensas metálicas' e 'placas de cimento Portland', assim como no projeto de drenagem de São José do Mipibu.

Não é razoável exigir que o coordenador geral se ocupe pessoalmente da minuciosa revisão do projeto, para identificar possíveis defeitos, sob pena de inviabilizar suas atividades de supervisão e controle.

A aprovação do projeto assentou-se na análise técnica dos engenheiros do Dnit, que revisaram todos os elementos da peça técnica. Nesse cenário, somente responde o gestor pela aprovação de projeto que sabe ou deveria saber defeituoso, ou que contenha erro grosseiro, de fácil percepção.

No caso concreto, não demonstram os autos que o dirigente sabia ou tinha condições de saber das falhas do projeto, de pequena relevância, no momento de sua aprovação.

Além disso, não se pode afastar, por completo, a hipótese de tais alterações terem sido determinadas pela modificação do ambiente físico da rodovia, nos três anos que separaram a aprovação do projeto e o início da obra.

Assim, não há como responsabilizar o então coordenador-geral pelas falhas de pequena relevância e materialidade do projeto executivo.'

Análise:

11. Considera-se que a argumentação do responsável procede, uma vez que não ficou evidente que o dirigente tinha ciência ou havia condições de saber da falha no projeto, esta de pequena relevância em relação ao valor total contratado.

12. Conforme se depreende da resposta do Sr. Hugo Sternick, o TCU, em diversos julgados, tem se posicionado de maneira a não responsabilizar um dirigente geral por falhas de pequena monta, um tanto distantes de sua gerência. Desse modo, não é razoável responsabilizar, no caso concreto, o então Coordenador-Geral de Projetos pela falha de pequena relevância apontada.

13. Deve-se levar em consideração, também, que a irregularidade apontada no relatório de auditoria já foi corrigida por meio de aditivo contratual.

14. Assim, entende-se que o afastamento da responsabilidade do Sr. Hugo Sternick, pelo indício de irregularidade apontado, mostra-se mais adequado.

IV - CONCLUSÃO

15. O Dnit e a empresa contratada reconheceram a procedência da irregularidade apontada no relatório de auditoria (Achado 3.1). A questão já foi saneada, por meio de termo aditivo, com a correção dos valores apontados como incorretos.

16. Os argumentos levantados pelo então Coordenador-Geral de Desenvolvimento e Projetos do Dnit foram suficientes para afastar sua responsabilidade para a irregularidade apontada.

V - ENCAMINHAMENTO

17. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propõe-se:

a) acolher as razões de justificativa apresentadas pelo então Coordenador-Geral de Desenvolvimento e Projetos, Sr. Hugo Sternick, para afastar sua responsabilidade pela prática do ato impugnado;

b) considerar a irregularidade tratada no item II.1 como saneada;

c) encaminhar cópia da presente deliberação, acompanhada do relatório e voto que a fundamentarem, ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes;

d) arquivar o presente processo, com fundamento no art. 169 do inciso IV do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União."

É o relatório.

VOTO

Trata-se do relatório de auditoria realizada nas obras de adequação e duplicação da travessia urbana da BR-153/TO, no trecho de Colinas do Tocantins (km 240,3 até o marco km 245,3).

2. Por ocasião da elaboração do relatório de auditoria, a Secob-2 não encontrou justificativas para a adoção em projeto e posterior contratação dos serviços de "escavação, carga e transporte" utilizando-se, em sua composição, de equipamentos do tipo carregadeiras de pneus e tratores de esteiras, vez que, pelas condições da obra, seria possível a realização desse serviço utilizando-se de escavadeiras hidráulicas, com menor custo ao empreendimento.

3. Nessa linha, apontou a secretaria que a solução teria sido antieconômica e, por isso, apresentava-se com um sobrepreço de R$ 184.120,18 no orçamento, que tem base de janeiro de 2009. Esse custo orçado mais elevado refletiu na planilha da contratada, tendo em vista que essa não ofertou nenhum desconto para o serviço em face do preço constante do orçamento, ou seja, reproduziu exatamente os preços orçados no projeto (contrato de empreitada a preços unitários, fls. 1-A a 15, anexo 1).

4. Em que pese isso, verificou-se que o valor apontado seria de reduzida materialidade se comparado ao valor global do contrato, de R$ 31.379.652,71, razão pela qual o indício não se enquadraria no critério de IG-P.

5. A matéria foi submetida à apreciação deste Tribunal, vindo a ser prolatado o Acórdão 2.067/2010 - Plenário, mediante o qual foi determinada a realização de oitiva do Dnit e da empresa detentora do

contrato, a Construtora Central do Brasil Ltda., além de audiência do Sr. Hugo Sternick, Coordenador-Geral de Desenvolvimento e Projetos do Dnit pelo fato de ter aprovado o projeto com a adoção da solução antieconômica apontada. A obra não foi incluída no quadro de bloqueio, vez que a irregularidade grave não apresentava materialidade para tanto, sendo do tipo IG-C.

6. Nesta oportunidade, retornam os autos com a informação de que tanto a construtora quanto o Dnit concordaram com os apontamentos relativos à solução adotada, por parte da Secob-2, de modo que efetuaram os ajustes pertinentes no contrato, mediante celebração de termo aditivo, o que implicou em uma economia de R$ 245.748,67, já considerado, nesse montante, a quantia de R$ 184.120,18 apontada em auditoria. Verifica-se, portanto, que o indício de irregularidade foi saneado, antes mesmo da realização dos pagamentos pelos serviços respectivos.

7. Quanto à audiência determinada, propõe a unidade técnica o acolhimento das razões de justificativa, entendendo que não se poderia exigir do referido responsável, coordenador-geral, o exame de minúcias do projeto, haja vista sua coordenação estar divida em diversos contratos celebrados, bem assim, considerando a pouca materialidade envolvida, comparando-se com o valor global dos serviços contratados.

8. Acompanho o posicionamento da unidade técnica. Neste caso específico, onde o pronto reconhecimento da falha redundou no rápido saneamento da irregularidade apontada, permitindo-se repactuação do contrato para lhe retirar o sobrepreço antes mesmo de vir a ser tal providência determinada pelo Tribunal, creio que eventual lapso na supervisão do projeto pode ser relevada. Conforme obervado pela secretaria, não há evidências de que "o dirigente sabia ou tinha condições de saber das falhas do projeto, de pequena relevância, no momento de sua aprovação".

Ante o exposto, acolhendo o parecer da unidade técnica, manifesto-me por que o Tribunal aprove o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 21 de setembro de 2011.

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Relator

ACÓRDÃO Nº 2540/2011 - TCU - Plenário

1. Processo TC-015.750/2010-8
2. Grupo: I – Classe: V - Assunto: Relatório de Auditoria.
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Interessado: Congresso Nacional.
3.2. Responsável: Hugo Sternick (CPF 296.677.716-87).
4. Unidade: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - MT.
5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade técnica: Secretaria de Fiscalização de Obras 2 (Secob-2).
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de auditoria realizada nas obras de adequação e duplicação da travessia urbana da BR-153/TO, no trecho de Colinas do Tocantins, objeto do PT 26.782.1457.11VD.0017 - "ADEQUAÇÃO DE TRAVESSIAS URBANAS - NA BR-153 - NO ESTADO DO TOCANTINS", como parte integrante do Fiscobras de 2010 (Fiscalização 187/2010),

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. acolher as razões de justificativa apresentadas pelo responsável Hugo Sternick;

9.2. considerar saneado o indício de irregularidade informado no item 3.1 do Relatório de Auditoria, apreciado preliminarmente pelo Acórdão 2.067/2010 - Plenário, relativo a sobrepreço no Contrato 00016/2010-23, em face de sua repactuação efetuada junto à contratada, visando à redução de valores;

9.3. enviar cópia deste acórdão ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - Dnit;

9.4. dar ciência deste acórdão à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, em face do interesse nestes autos, e

9.5. arquivar o processo, com fulcro no art. 169, inciso IV, do Regimento Interno/TCU.

10. Ata n° 39/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/9/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2540-39/11-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Augusto Nardes (na Presidência), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti (Relator).

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO NARDES
Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I - CLASSE II - Plenário
TC-019.901/2009-5
Natureza: Monitoramento Ac. 1.884/2009-Plenário
Unidades: Ministério das Cidades, CBTU - Companhia Brasileira de Trens urbanos e CTS - Companhia de Transportes de Salvador, Consórcio Metrosal, constituído pelas empresas Camargo Corrêa, Andrade Gutierrez e Siemens, Consórcio Bonfim, constituído pelas empresas Bombardier Transportation Brasil Ltda., CNPJ 00.811.185/0001-14 e MPE - Montagens e Projetos Especiais, CNPJ 31.876.709/0001-89; Consórcio Ductor/Ineco/Tifsa, e empresas Engevix Engenharia; Noronha Engenharia e Promon Engenharia.
Interessado: Congresso Nacional.
Advogados constituídos nos autos: não há.

SUMÁRIO: FISCOBRAS 2006. OBRAS DO METRÔ DE SALVADOR - BA. MONITORAMENTO DE IRREGULARIDADES GRAVES COM PARALISAÇÃO OU RETENÇÃO CAUTELAR EM OBRAS DETERMINADO PELO ACÓRDÃO 1.884/2009-PLENÁRIO. PRÉ-EXISTÊNCIA DE PROCESSO DE MONITORAMENTO (TC-003.896/2009-2) SOBRE MESMO OBJETO. ACOMPANHAMENTO POR MEIO DE FORMULÁRIO ELETRÔNICO - ITEM 9.8.4 DO ACÓRDÃO 442/2010-PLENÁRIO. DUPLICIDADE. ARQUIVAMENTO DOS PRESENTES AUTOS COMO MEDIDA DE RACIONALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, a instrução lançada aos autos pela Secob-4 (fls. 15 e 16):

"1. Trata-se de monitoramento das ações relativas à retenção cautelar de valores na execução do empreendimento dos trens urbanos de Salvador, constituído em cumprimento ao Acórdão 1.884/2009-TCU-Plenário.

2. O Tribunal, por meio do acórdão citado, determinou à Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex) autuar e instruir um processo de monitoramento para cada obra com recomendação de paralisação (IGP) ou com retenção cautelar vigente (IGR). Os processos assim constituídos deveriam ser utilizados exclusivamente para o acompanhamento das ações relativas ao bloqueio e ao desbloqueio da obra e deveriam ser encerrados ou apensados após manifestação expressa do TCU sobre o prosseguimento da obra ou o cancelamento da retenção cautelar.

EXAME TÉCNICO

3. A decisão mencionada alterou a sistemática de acompanhamento dos processos vinculados às fiscalizações de obras, em razão da identificação, em estudo realizado pela Secob, em 2009, de possibilidades de aperfeiçoamento na metodologia de acompanhamento de decisões vinculadas a empreendimentos com indicativos de IGP ou IGR.

4. Entretanto, em 2010, por ocasião do início do Fiscobras, verificou-se que a sistemática adotada, a despeito de ter apresentado alguns resultados positivos, poderia ser aprimorada. Com esse intuito, o Tribunal autorizou a Secob-1 a suprimir a autuação de processo de monitoramento e realizar o acompanhamento dos achados com classificação IG-P ou IG-R via formulário eletrônico, conforme consignado no subitem 9.8.4 do Acórdão 442/2010-TCU-Plenário.

5. Possibilitando maior transparência do acompanhamento das obras, a relação de obras com indicativo de paralisação ou de retenção e a descrição sintética das medidas saneadoras necessárias à continuidade desses empreendimentos, desde aquele ano, passaram a estar disponíveis na internet.

6. Quanto aos processos já autuados em razão do Acórdão 1.884/2010-TCU-Plenário, a instrução que fundamentou o Acórdão 442/2010-TCU-Plenário, transcrita no relatório do Exmº Ministro Benjamin Zymler, e sem manifestação contrária do relator, intentou pelo encerramento de monitoramentos cuja irregularidade a que se refere esteja sendo tratada em outro processo, como se pode perceber da leitura do trecho a seguir:

A despeito das vantagens da proposta ora alvitrada, cabe ressaltar que não é possível eliminar todos os monitoramentos já autuados. Isso porque algumas obras possuem apenas esse processo aberto, e nele estão sendo tratadas as IG-Ps/ IG-Rs remanescentes, o que impossibilita a sua exclusão. Há também os casos em que todos os processos referentes a um empreendimento são encerrados ou arquivados, mas os indícios graves de paralisação/retenção de valores permanecem, a exigir a autuação de novos autos para que essas irregularidades sejam debatidas oportunamente neste Tribunal.

7. Importante mencionar que o Relator considerou em seu voto ser mais adequado o acompanhamento das irregularidades no processo de fiscalização já constituído, visto que evita a perda de informação e a possibilidade de inconsistências entre as conclusões contidas nos processos de fiscalização e no processo de monitoramento.

8. No caso específico, os autos cuidam de retenções cautelares impostas, em razão de fiscalização ocorrida em 2006 (TC-007.162/2006-0), ao Contrato SA - 01 (obras civis de implantação do Metrô de Salvador) e ao Contrato 10/04 (fornecimento e implantação dos sistemas de sinalização, controle, telecomunicações e de material rodante do Metrô de Salvador).

9. As irregularidades que ocasionaram as retenções cautelares estão sendo discutidas no processo 007.162/2006-0 (Contrato 10/04) e no processo de Tomadas de Contas Especial 002.588/2009-0 (Contrato AS-01). Além desses processos, há um processo de monitoramento, o TC-003.896/2009-2, constituído para o acompanhamento das retenções cautelares feitas e do ritmo de execução das obras do Metrô de Salvador.

CONCLUSÃO

10. Do exposto, verifica-se que as irregularidades monitoradas no presente processo estão sendo

tratadas em processos específicos, bem como estão sendo acompanhadas por formulário eletrônico, gerenciado pela primeira Secretaria de Fiscalização de Obras (Secob-1), garantindo a avaliação da adoção das medidas saneadoras que cessem o motivo das retenções de valores ao empreendimento.

11. Assim sendo, considerando o subitem 9.8.4 do Acórdão 442/2010-TCU-Plenário e atentando à racionalização administrativa e à economia processual, vislumbra-se desnecessária a permanência em aberto deste processo de monitoramento.

12. Como não constam dos autos informações relevantes, mostra-se mais adequado o arquivamento do presente processo.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

13. Do exposto, submete-se os autos à consideração superior, para posterior envio ao Gabinete do Ministro Augusto Sherman, com a proposta de arquivamento do presente processo, em atenção à racionalização administrativa e à economia processual, bem como ao subitem 9.8.4 do Acórdão 442/2010-TCU-Plenário.".

2. A Secretária da Secob-4 manifestou-se de acordo com a conclusão contida na instrução (fl. 17).

3. O Ministério Público não se manifestou nos autos.

É o relatório.

VOTO

Conforme relatado, os presentes autos foram constituídos em razão do Acórdão 1.884/2009-Plenário, que determinou a autuação e instrução de um processo de monitoramento para cada obra com recomendação de paralisação ou retenção cautelar de pagamentos, situação na qual se enquadram as obras de execução do Metrô de Salvador, trechos Lapa-Pirajá.

2. Ocorre que, conforme apontado pela Secob-4, as irregularidades observadas na condução da referida obra já se encontram sob apreciação no processo original de Fiscobras (TC-007.162/2006-0), em processo de tomada de contas especial (TC-002.588/2009-0) e em processo de monitoramento (TC-003.896/2009-2).

3. Além desses processos, a referida obra encontra-se sob o acompanhamento previsto no item 9.8.4 do Acórdão 442/2010-Plenário, que determinou fosse efetuado sob a sistemática de formulário eletrônico.

4. Nesse contexto, concordo com as análises e sugestões da unidade técnica no sentido de que a manutenção de mais este processo de monitoramento configura duplicidade desnecessária de esforços, pelo que, por racionalidade administrativa, e em cumprimento a item de decisão posterior, propõe seja arquivado.

Feitas essas considerações, e manifestando minha concordância com a proposta apresentada, manifesto-me por que o Tribunal aprove o acórdão que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 21 de setembro de 2011.

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Relator

ACÓRDÃO Nº 2541/2011 - TCU – Plenário

1. Processo TC-019.901/2009-5
2. Grupo: I - Classe: II - Assunto: Monitoramento.
3. Unidades: Ministério das Cidades, CBTU - Companhia Brasileira de Trens urbanos, CTS - Companhia de Transportes de Salvador, Consórcio Metrosal, constituído pelas empresas Camargo Corrêa, Andrade Gutierrez e Siemens, Consórcio Bonfim, constituído pelas empresas Bombardier Transportation Brasil Ltda., CNPJ 00.811.185/0001-14 e MPE - Montagens e Projetos Especiais, CNPJ 31.876.709/0001-89; Consórcio Ductor/Ineco/Tifsa, e empresas Engevix Engenharia; Noronha Engenharia e Promon Engenharia.
4. Interessado: Congresso Nacional.
5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secob-4
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de monitoramento de obra - execução do trecho Lapa-Pirajá do Metrô de Salvador/BA - com recomendação de paralisação ou com retenção cautelar de pagamentos, cuja instauração foi determinada pelo Acórdão 1.884/2009-Plenário,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, da Lei 8.443/92, em:

9.1. arquivar o presente processo, em atenção ao princípio da racionalidade administrativa e ao subitem 9.8.4 do Acórdão 442/2010-Plenário.

10. Ata n° 39/2011 – Plenário.
11. Data da Sessão: 21/9/2011 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2541-39/11-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Augusto Nardes (na Presidência), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.
13.2. Ministro que alegou impedimento na Sessão: Aroldo Cedraz.
13.3. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti (Relator).
13.4. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO NARDES
Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO II – CLASSE VII – PLENÁRIO
TC-028.361/2011-3
Natureza: Representação
Unidade: Secretaria-Geral da Presidência da República (SG/PR), Advocacia-Geral da União (AGU), Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir/PR), vinculada à Presidência da República, Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT) e Ministério da Cultura (MinC)
Interessado: Senador Álvaro Dias
Advogado constituído nos autos: não há

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO ENCAMINHADA POR PARLAMENTAR. UTILIZAÇÃO DE SUPRIMENTO DE FUNDOS E DOS CARTÕES DE PAGAMENTO DO GOVERNO FEDERAL. PARTE DAS INFORMAÇÕES JÁ TRATADA EM PROCESSOS DESTA CORTE. CONHECIMENTO. PROCEDÊNCIA PARCIAL. ENCAMINHAMENTO DE INFORMAÇÕES. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Trata-se de representação formulada pelo Senador Álvaro Dias acerca da utilização de suprimento de fundos e dos Cartões de Pagamento do Governo Federal (CPGF), conforme dados obtidos pelo parlamentar em resposta a requisições de informações encaminhadas à Secretaria-Geral da Presidência da República (SG/PR), Advocacia-Geral da União (AGU), Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir/PR), Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT) e Ministério da Cultura (MinC).

2. Transcrevo a seguir a instrução elaborada pela 6ª Secex (peça 13).

"1. INTRODUÇÃO

1.1 Por meio do Ofício s/n de 30/6/2011, protocolado neste Tribunal em 4/7/2011 (Peça 1), o Senador Álvaro Dias encaminha informações, junto com documentação anexa, sobre a utilização de suprimento de fundos e dos Cartões de Pagamento do Governo Federal (CPGF).

1.2 No mesmo ofício requisita a realização de auditorias em diversos órgãos da Administração Pública Federal: Secretaria-Geral da Presidência da República (SG/PR), Advocacia-Geral da União (AGU), Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir), vinculada à Presidência da República, Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT) e Ministério da Cultura (MinC).

1.3 A documentação tem origem em requerimentos dirigidos pelo parlamentar aos citados órgãos, com o intuito de obter informações detalhadas acerca da utilização de suprimento de fundos e do CPGF.

1.4 De acordo com o senador, a análise preliminar das respostas desses requerimentos aponta falhas administrativas generalizadas envolvendo:

(a) utilização de suprimento de fundos (por meio dos Cartões de Pagamento do Governo Federal) como forma de fracionar despesas e evitar procedimentos licitatórios; e

(b) utilização de suprimento de fundos com a aquisição de itens que poderiam ter aguardado a execução financeira ordinária.

1.5 Diante disso, com base no Acórdão 1.276/2008-TCU-Plenário e no art. 71, inciso IV, da Constituição Federal, o parlamentar solicita que sejam realizadas auditorias nos casos em que se verifica maior materialidade e/ou indícios de irregularidades, em especial (Peça 1, fls. 1-2):

a) analisar se o uso do Cartão de Pagamento do Governo Federal nos seguintes órgãos orçamentários é compatíveis com o item 9.2, de caráter normativo, do Acórdão 1276/08-Plenário: Secretaria-Geral da Presidência da República, Advocacia-Geral da União, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e Ministério da Ciência e Tecnologia, no período de 2005 a 2010;

b) analisar a prática da locação de automóveis por meio do Cartão de Pagamento do Governo Federal, no período de 2005 a 2010, nas seguintes unidades orçamentárias: Secretaria de Políticas de

Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República, Ministério da Cultura e Ministério da Integração Nacional, de modo a atestar a legalidade dos referidos procedimentos.

1.6 Por meio de despachos, a Segecex encaminhou a documentação enviada pelo Senador a esta unidade técnica para adoção das providências necessárias (peça 12).

2. ADMISSIBILIDADE

2.1 Em se tratando de expediente oriundo do Congresso Nacional, a matéria acha-se regulamentada no âmbito desta Corte de Contas pela Resolução TCU 215, de 20/8/2008, que ali, em seu art. 2º, conceitua como Solicitação do Congresso Nacional o pedido aprovado pelo Congresso Nacional, por suas Casas ou comissões técnicas ou de inquérito.

2.2 Essa resolução estipula, em seu art. 4º, que têm legitimidade para solicitar, em nome do Congresso Nacional, informação e realização de fiscalização, os presidentes do Congresso Nacional, do Senado Federal ou da Câmara dos Deputados, bem assim os presidentes de comissões técnicas ou de inquérito, quando por elas aprovada a solicitação.

2.3 De acordo ainda com o parágrafo primeiro do mesmo artigo, a Solicitação formulada por pessoa sem legitimidade não pode ser conhecida.

2.4 Além disso, consta do parágrafo único do art. 2º da sobredita resolução que Solicitação do Congresso Nacional não se confunde com aquela formulada diretamente ao Tribunal por parlamentares, individualmente ou em grupo.

2.5 Nesse sentido, considerando que o pronunciamento em apreço foi enviado ao Tribunal por Senador da República, não se vislumbra o enquadramento do feito na condição de Solicitação do Congresso Nacional tal qual como exigido no art, 4º da Resolução-TCU 215/2008, acima referenciado. Dessa forma, entendeu-se como mais adequado autuar a matéria como Representação, nos termos do art. 237, inciso III, do Regimento Interno/TCU, que confere legitimidade aos Senadores da República para representar ao Tribunal de Contas da União.

2.6 Ocorre que, como será exposto a seguir, o pronunciamento não está acompanhado de indícios concernentes a irregularidades ou ilegalidades a serem investigadas pelo Tribunal, como exige o art. 235 c/c art. 237, parágrafo único do RI/TCU. Assim, em não se preenchendo esse requisito de admissibilidade, entende-se que a representação não deve ser conhecida.

2.7 Contudo esta unidade técnica procedeu ao exame preliminar da documentação encaminhada.

3. DOCUMENTAÇÃO ENCAMINHADA/ARGUMENTOS DO SOLICITANTE

Secretaria Geral da Presidência da República – SG/PR

3.1 No que concerne à SG/PR, foram encaminhadas a este Tribunal (Peça 2):

a) listagem dos agentes supridos portadores de CPGF relacionados a despesas realizadas pelas pastas – ativos e inativos, de 2003 a 2011;

b) relação de despesas dos seguintes órgãos integrantes da Presidência da República, contendo data, elemento de despesa e valor, de 2003 a 2010: Secretaria de Planejamento de Longo Prazo, Secretaria de Portos, Secretaria de Relações Institucionais, Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca, Secretaria de Política para as Mulheres; Secretaria de Direitos Humanos, Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome, Secretaria de Promoção de Igualdade Racial, Controladoria-Geral da União, Secretaria-Geral, Secretaria do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, Secretaria de Comunicação Social, Secretaria de Coordenação Política e Articulação Institucional, Gabinete de Segurança Institucional e Casa Civil;

c) relação de despesas comuns de pronto pagamento (pequeno vulto).

Nos termos do citado ofício, o parlamentar faz a seguinte observação com relação ao órgão (peça 1, fl.3):

Ao analisarmos somente as despesas efetuadas pela Secretaria-Geral vemos mais de 9.300 registros no período de 2003 a 2010, o que leva a uma média de 1.162 eventos, correspondentes a 4,65 eventos por dia útil, indicando forte indício de que o procedimento que deveria ser uma exceção está representando uma regra na execução financeira do órgão.

Outros indícios preocupantes são o excesso de contratações dos mesmos elementos de despesa em dias seguidos (o que pode indicar fracionamento de despesa), bem como valores acima do limite de R$

800,00 por elemento de despesa, indicando neste caso descumprimento das normas ordinárias sobre despesas.

Advocacia-Geral da União - AGU

3.2 No caso da AGU, a documentação, apresentada em mídia e em meio impresso, refere-se ao período de 2003 a 2010, contém informações extraídas do Siafi e de planilhas de controles internos do órgão e, segundo o Ofício 318/GAB/AGU, de 6/6/2011, reúne dados das cinco superintendências de administração da AGU, quais sejam, Distrito Federal, São Paulo, Rio Grande do Sul, Pernambuco e Rio de Janeiro, nas quais estão concentradas as demandas administrativas de todas as unidades da Federação (Peça 3).

3.3 A documentação, em síntese, consiste em:

a) no caso do DF: (i) gráfico que apresenta a evolução dos gastos de todas as unidades da AGU nessa localidade, no período de 2003 a 2010, totalizando R$ 2.026.382,43 nos 8 anos e média de R$ 253.297,80 por ano; (ii) relação dos gastos por natureza da despesa; e (iii) detalhamento dos gastos com o nome do suprido, unidade, nota de empenho, ordem bancária, elemento de despesa, valor do suprimento, período de aplicação, valor do gasto, devolução e nº do processo, com total dos valores supridos, gastos e devolvidos;

b) para São Paulo, os dados referem-se ao período de 2008 a 2010, a partir de quando o CPGF foi implantado nessa localidade: (i) gastos discriminados por data e tipo de despesa; (ii) quantidade e nome dos servidores autorizados a realizar despesas com CPGF, num total de 29, englobando servidores do estado de SP, MS e MT;

c) Rio Grande do Sul e Pernambuco: relação com o CPF, nome do agente suprido e valor, por exercício de 2008 a 2010;

d) Pernambuco: (i) relação com o CPF, nome do agente suprido e valor, por exercício de 2003 a 2010; e (ii) relação dos gastos, por natureza da despesas detalhada e por exercício, de 2003 a 2010;

e) Rio de Janeiro: relação com o nome do agente suprido e valor do material ou do serviço adquirido.

3.4 O solicitante afirma que a análise preliminar da documentação evidencia montante envolvido de aproximadamente R$ 2 bilhões, para o período de 2003 a 2010, com valores anuais superiores a R$ 230 mil. Segundo o parlamentar, apesar de as informações terem sido prestadas de maneira agregada, o que dificulta a análise e o acompanhamento, os dados indicariam 'forte materialidade relativa e padrões constantes de realização de despesas' (Peça 1, fl.3).

Secretaria de Política e Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República - SEPPIR

3.5 A SEPPIR, por meio do Aviso 037/2011-SEPPIR/PR, de 23/5/2011, anexado de documentação, informa, em resumo:

a) que o gasto dos ministros-chefes com o CPGF, iniciado no ano de 2005, foi, nesse ano, no valor de R$ 73.088,97, sendo no ano de 2006 e 2007, no valor de R$ 56.282,71 e R$ 171.283,67, respectivamente, e totalizando, no caso da ex-Ministra Matilde Ribeiro, o valor de R$ 300.655,35 em três anos;

b) que os gastos nos anos de 2008 e 2009, foi de R$ 6.430,75 e R$ 1.777,96, respectivamente, referentes ao ex-Ministro Edson Santos;

c) que não houve gastos no exercício de 2010;

d) que anexa cópia das prestações de contas de suprimentos de fundos, indicando os gastos nos exercícios de 2005 a 2010, as quais relacionam nome do suprido, CPF, matrícula Siape, data de recebimento, número e valor da ordem bancária, natureza de despesa e discriminação das despesas;

e) o nome e quantidade de servidores supridos, em número de três, além de valor por servidor suprido, no período de 2007 a 2010.

3.6 É destacado pelo parlamentar o volume de recursos alocados no cartão da ex-ministra Matilde Ribeiro e o uso constante do CPGF na locação de carros, sobretudo da empresa Localiza, 'o que, em princípio, descaracterizaria a necessidade da execução financeira por meio de suprimento de fundos, podendo ser usualmente utilizada a execução financeira normal, quer pelo volume como pela periodicidade' (Peça 1, fl. 4).

Ministério da Ciência de Tecnologia

3.7 Por meio do Oficio 363/MCT, de 6/6/2011, anexado de documentação composta de seis volumes, o MCT informa que os ministros de estado da ciência e tecnologia do período de 2003 a 2010 não foram titulares de cartões corporativos. Encaminha também:

a) relação de gastos referentes ao período de 2003 a 2010, extraídos do Portal da Transparência do Governo Federal, contendo período, data da transação, CNPJ/Razão Social do beneficiário e valor;

b) relação com nome e quantidade de servidores autorizados a realizar despesas com o CPGF, em número de 52, no ano de 2011;

3.8 Segundo o parlamentar, o volume de despesas passou de R$ 64 mil, no exercício de 2003, para cerca de R$ 550 mil em 2010 ‘com um pico de mais de R$ 750 mil em 2008’ (Peça 1, fls. 3-4).

3.9 Ainda, teria sido identificada ‘a prática pouco recomendável de retirar o dinheiro e usá-lo em espécie, além da repetição dos mesmos itens comprados mensalmente (o que indica habitualidade e permitiria a aquisição por via da execução financeira ordinária)’.

Ministério da Cultura

3.10 Quanto ao MinC, a documentação, apresentada em mídia e em meio impresso, refere-se ao período de 2003 e 2010 e contém, em síntese, as seguintes informações (peça 11):

a) que os gastos do Ministro de Estado da Cultura, referente a suprimentos de fundos, ficavam sob a responsabilidade de servidores do gabinete do ministro e, somente a partir de 2007, esses gastos foram efetuados por meio do CPGF;

b) que os gastos por meio do CPGF, no período de 2007 a 2010, foram de R$ 47.907,07, R$ 14.487,23, R$ 13.712,41 e R$ 887,82, respectivamente, totalizando R$ 76.994,53;

c) relação desses gastos por ano (de 2003 a 2010, incluindo gastos com suprimento antes de 2007, que era realizado por meio da conta B), discriminando suprido, processo, natureza da despesa, descrição da despesa e valor;

d) nome e quantidade de servidores autorizados a realizar despesas com suprimento de fundos em cada exercício, de 2003 a 2010;

e) relação com o nome do agente suprido e valor, por ano, de 2003 a 2010;

3.11 É registrado pelo solicitante que os gastos daquele órgão na modalidade de CPGF alcançaram o montante de R$ 377.864,19 e que no período de 2003 a 2007 teriam ocorrido várias despesas mensais com locação de veículos, no limite dos valores enquadráveis em dispensa de licitação, o que indicaria fracionamento de despesas (Peça 1, fl. 4).

4. EXAME TÉCNICO

4.1 Verifica-se que a documentação encaminhada pelo parlamentar sintetiza listas de gastos por elemento de despesa e quantidade/nomes de agentes supridos em cada órgão.

4.2 A princípio, não é possível identificar indícios consistentes de irregularidades/ilegalidades no uso de suprimento de fundos e na utilização de Cartões de Pagamento do Governo Federal.

4.3 Com relação aos argumentos apresentados pelo parlamentar, tais como a quantidade de registros de despesas por suprimento de fundos num determinado período, que revelariam uso generalizado do CPGF no lugar de procedimento de exceção, e o número de contratações enquadradas no mesmo elemento de despesa em dias seguidos, que indicariam fracionamento de despesa, no caso da SG/PR, são inferências que excedem os dados apresentados.

4.4 O uso de suprimento de fundos, no caso da SG/PR, é regulamentado pelo art. 47 do Decreto 93.872/86, alterado pelo Decreto 9.372/ 2010. Esse artigo determina que a concessão e a aplicação de suprimento de fundos ou adiantamentos para atender a peculiaridades dos órgãos essenciais da Presidência da República obedecerão ao Regime Especial de Execução, estabelecido em instruções aprovadas pelos respectivos Ministros de Estado, vedada a delegação de competência.

4.5 O referido Regime Especial de Execução diferencia-se por oferecer maior grau de discricionariedade ao gestor, não se limitando, portanto, aos casos elencados no art. 45 do Decreto 6.370/2008, quais sejam: a) despesas eventuais que exijam pronto pagamento, b) despesas de caráter sigiloso e c) despesas de pequeno vulto.

4.6 No caso da Presidência da República, o regime supracitado é regulamentado pela Portaria 612 – SG, de 30/12/1997, a qual estabelece no art. 1º que as peculiaridades estão relacionadas às seguintes despesas da Presidência e da Vice-Presidência da República: deslocamentos do Presidente e do Vice-Presidente da República, de suas esposas, das respectivas comitivas e equipes de apoio, bem como das equipes de segurança; apoio e segurança de Chefes de Estado e de Governos estrangeiros, em visita ao Brasil; viagens e encontros de trabalho dos titulares dos órgãos essenciais da Presidência da República; e manutenção e eventos sociais nas residências oficiais do Presidente e Vice-Presidente da República, ressalvadas as que possam subordinar-se ao processo normal de aquisição e da contratação.

4.7 Os citados deslocamentos, como por exemplo, as viagens presidenciais, incluem não só hospedagem e locação de veículos, mas diversos outros componentes, a exemplo do fornecimento de alimentação, serviços de telecomunicações, taxas aeroportuárias, entre outros. Algumas dessas despesas são de caráter continuado, como as atividades de segurança pessoal do Presidente e do Vice-Presidente da República, assim como dos respectivos familiares, o que demanda despesas ao longo de todo o exercício, e não apenas em períodos de viagem.

4.8 Registre-se que o elevado número de registros, bem como o número de contratações concentradas em um mesmo elemento de despesas, por si só, não fornecem elementos para uma investigação do Tribunal, uma vez que as peculiaridades atinentes à Presidência da República justificam a representatividade desse tipo de despesa no total movimentado com o Cartão de Pagamento. Justificam ainda porque a movimentação de recursos mediante suprimento de fundos observada na Presidência da República é elevada, tanto em termos absolutos quanto comparativamente a outros órgãos da Administração Pública.

4.9 No caso da AGU, ao afirmar que o fato de as informações terem sido prestadas de maneira agregada dificulta a análise e o acompanhamento, o solicitante reconhece a fragilidade de sua asserção sobre indício de irregularidade com base na materialidade dos valores envolvidos no período de oito anos (2003 a 2010), uma vez que não oferece parâmetros para essa avaliação.

4.10 Com relação ao uso do CPGF para locação de veículos, mencionado no caso da SEPPIR e do MinC, registre-se que o assunto foi tratado no âmbito do TC-015.259/2005-6 (Acórdão 230/2006 TCU – Plenário), cujas determinações serão sintetizadas a seguir.

4.11 Também com relação ao MCT, as informações constantes da documentação apresentada, extraídas do Portal da Transparência, não apontam indícios referentes a irregularidades a serem investigadas pelo Tribunal.

4.12 Com referência ao MinC, cabe mencionar que o gasto citado pelo solicitante, efetuado meio do CPGF, no período de 2003 a 2010, não condiz com o constante nos autos, considerando que, conforme o Ofício 063/GM/MinC, de 23/5/2011, a Ministra da Cultura anexa documento informando que apenas a partir de 2007 passou a utilizar o meio de pagamento CPGF, totalizando, de 2007 a 2010, o montante de R$ 47.233,02 e não de R$ 377.864,19, como afirmado pelo parlamentar.

4.13 Como se pode perceber, as informações encaminhadas carecem de consistência, ou ainda, tratam de aspectos já abordados nos diversos trabalhos sobre o assunto realizados por esta Corte.

4.14 Nesse contexto, cabe relacionar os trabalhos já realizados na área de Cartões de Pagamento do Governo Federal (CPGF) por este Tribunal, que consistiram em seis auditorias, sendo quatro em unidades vinculadas à Secretaria de Administração da Presidência da República (SA/PR), uma na Agência Brasileira de Inteligência (Abin) e outra em diversos órgãos da Administração Pública Federal. Segue uma síntese desses trabalhos:

I) **TC-001.110/2004-0**, que originou os Acórdãos 1.783/2004, 1.829/2005 e 1564/2008, todos do Plenário desta Corte de Contas. Auditoria na SA/PR. Essa primeira fiscalização resultou em determinações que tiveram como consequência a adoção de diversas providências por parte dos órgãos envolvidos, conforme o que segue em resumo, em função do respectivo monitoramento, a cargo desta unidade técnica:

Determinação: à Secretaria de Administração da Casa Civil da Presidência da República, em caráter extensível às demais unidades gestoras que utilizam o CPGF, que adotasse os vários procedimentos

indicados no Acórdão 1.783/2004 – TCU – Plenário para a execução e controle das movimentações de suprimentos de fundos com cartão.

Efeitos (informações extraídas do Relatório do Ministro-Relator no Acórdão 230/2006 TCU – Plenário, TC-016.236/2005-6):

a) no âmbito da Secretaria, o percentual de saques em relação ao total da despesa passou de 41% no primeiro semestre de 2004 para 22% em igual período de 2005;

b) para reduzir as situações que demandavam saques em espécie, foi autorizada, por meio da Portaria MPOG 41/2005, com a redação dada pela Portaria MPOG 01/2006, a utilização do cartão na modalidade 'assinatura em arquivo', isto é: Transação de compra de materiais ou prestação de serviços efetuada pelo portador do Cartão de Pagamento do Governo Federal (CPGF) com afiliado, por meio de correio, telefone ou outro veículo de telecomunicação, sem a presença do CPGF e de seu portador no respectivo estabelecimento comercial;

c) melhoria dos controles, conforme constatado no segundo trabalho de fiscalização (TC-016.236/2005-6);

d) em 2005 foram alcançados níveis satisfatórios de organização dos processos, tais como: anexação aos autos das demandas que motivaram as despesas; maior rigor no atesto dos documentos fiscais; elaboração de demonstrativos para conferência das operações realizadas, a exemplo da planilha de custos para cada locação de veículo, que apresenta controles individualizados sobre o valor da diária, o consumo de combustível e as distâncias percorridas;

e) implantação de sistema informatizado para controle dos suprimentos de fundos, denominado 'SUPRIM', reunindo dados sobre a movimentação realizada pelos portadores.

Determinação: à Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), para que disciplinassem o uso do CPGF, em particular quanto ao reforço do caráter excepcional do saque, e dirimissem dúvidas acerca da adoção de limites de crédito e financeiros.

Efeitos: as medidas reclamadas pelo TCU foram atendidas mediante a edição do Decreto 5.355/2005, que revogou o Decreto 3.892/2001, bem assim do Decreto 6.370/2008, que impôs restrição ao uso do cartão de pagamento na modalidade de saque, e da Portaria MPOG 41/2005, que alterou dispositivos da Portaria MPOG 265/01, tendo sido ainda promovida a revisão da macrofunção no Siafi, que disciplina a utilização do cartão de pagamento (nº 02.11.21 – Suprimento de fundos).

Determinação: à STN, para que avaliasse a possibilidade de implementar no Siafi medidas com o objetivo de assegurar a transparência e fidedignidade das informações referentes à movimentação com o cartão de pagamento.

Efeitos:

a) desdobramento das contas de registro das movimentações com o cartão, de modo a se obterem de forma rápida os totais de saques e faturas, lembrando que antes dessa alteração era necessário realizar várias rotinas para se conhecer tais montantes separadamente (saques e faturas);

b) criação, a partir de 2007, de conta contábil específica para registro dos valores acumulados no exercício referentes às liquidações de empenhos na modalidade '09 - Suprimento de Fundos' e demais modalidades, permitindo a consulta por UG/Gestão, detalhada em nível de subitem de despesa (natureza de despesa detalhada), solucionando problema na gestão dos suprimentos de fundos via conta bancária, que não possibilitava a obtenção de informações quanto à natureza dos serviços ou dos bens adquiridos pelos agentes supridos;

c) as contas contábeis do grupo 1.9.2.4.1.02.XX (empenhos por modalidade de licitação) passaram a apresentar como conta corrente a informação 'célula de despesa com ND detalhada', o que proporcionou maior detalhamento das informações sobre a natureza da movimentação dos suprimentos de fundos e viabilizou o acompanhamento mais efetivo dos gastos da espécie, ante a facilidade na detecção de indícios de fracionamento de despesa e/ou utilização de modalidade imprópria e a identificação dos tipos de materiais adquiridos de forma mais rápida e detalhada;

II) **TC-011.825/2005-2**, que originou o Acórdão 1.246/2005-TCU - Plenário e TC-016.236/2005-6, que resultou no Acórdão 230/2006-TCU - Plenário. Auditoria na SA/PR. Focou o exame da regularidade dos processos de prestação de contas dos suprimentos de fundos, tendo as seguintes conclusões:

a) quanto à conformidade das despesas, não se constatou a ocorrência de gastos de cunho estritamente pessoal, não se considerando nesse grupo dispêndios com alimentação, cerimonial, higiene e os utilizados em eventos sociais;

b) no que concerne à utilização de suprimentos, foram comprovadas: 1) a utilização indevida para compra de uniformes, dado que tal aquisição poderia subordinar-se ao regime normal de execução; 2) a antieconomicidade na locação de veículos para a segurança de familiares do Senhor Presidente da República; e 3) a ausência de indicação precisa da finalidade das despesas executadas com o cartão de pagamento, em especial no tocante à aquisição de gêneros alimentícios para atendimento a eventos sociais em residências oficiais.

Determinação: à Secretaria de Administração da Casa Civil da Presidência da República que adotasse as providências saneadoras em relação ao constatado, ficando a Secretaria de Controle Interno daquele órgão incumbida de efetuar o acompanhamento cabível, para fins de registro nas próximas contas da unidade.

III) **TC-007.512/2006-0**, que originou o Acórdão 470/2007-TCU - Plenário. Auditoria na SA/PR. Consistiu em avaliação a respeito da regularidade dos documentos fiscais utilizados na comprovação de despesas efetivadas com cartão de pagamento. As verificações ali procedidas revelaram que, salvo em reduzido número de notas fiscais, não havia evidências da não realização das despesas registradas. Todavia, foram identificados indícios de ilícitos fiscais, afora outras impropriedades administrativas.

Determinação à SA/PR para que:

a) adotasse providências visando ao ressarcimento das diárias pagas indevidamente a integrantes da comitiva da viagem presidencial às cidades de Ribeirão Preto e Sertãozinho/SP, em 2/5/2003;

b) organizasse os processos de prestação de contas dos suprimentos de fundos autorizados com todos os documentos necessários à análise da regularidade das despesas efetuadas, de forma a viabilizar o exame conclusivo por parte dos órgãos de controle, a exemplo de: cotações de preços, notas fiscais de hospedagem, com a discriminação das datas e horários de entrada e saída dos beneficiários, bem como relatórios de viagem.

Considerando os indícios de ilícitos fiscais noticiados, decidiu ainda o TCU encaminhar cópia das peças informativas, para as providências pertinentes, ao Ministério Público Federal, ao Ministério Público Estadual, à Secretaria da Receita Federal e aos órgãos fazendários dos estados e dos municípios envolvidos.

IV) **TC-005.487/2006-6**, que originou o Acórdão 1.688/2008-TCU - Plenário. Auditoria na Abin com a finalidade de verificar a regularidade das despesas efetuadas por meio de CPGF.

Determinação à Abin para que:

a) observasse rigorosamente o caráter de excepcionalidade para a realização de saques com o Cartão de Pagamentos do Governo Federal e restringisse os gastos não enquadrados nas peculiaridades previstas no art. 47 do Decreto 93.872/86 às situações específicas do órgão;

b) condicionasse as operações de saque à prévia autorização e justificativa do ordenador de despesas e, também, à apresentação de justificativas do portador na prestação de contas, com os motivos da não utilização da rede afiliada do cartão;

c) estabelecesse mecanismos internos para assegurar o cumprimento dos preceitos que disciplinam a realização de saques, mormente quanto à devolução de recurso excedente à Conta Única do Tesouro Nacional, no prazo máximo de três dias úteis a contar do dia seguinte ao da data do saque;

d) adotasse o devido procedimento licitatório para as aquisições regulares de materiais ou serviços similares, abstendo-se de incorrer em fracionamento de despesa;

e) restringisse a aquisição de materiais e serviços por meio de suprimento de fundos às situações em que estiver caracterizada a excepcionalidade e, comprovadamente, as despesas não puderem se subordinar ao processo normal de aplicação, fazendo constar justificativas formais nos respectivos processos de prestação de contas;

f) restringisse o enquadramento da execução de despesas no art. 47 do Decreto 93.872/96 às aquisições referentes às atividades tipicamente de inteligência e que, comprovadamente, não possam ser realizadas via processo normal de execução;

g) observasse rigorosamente as hipóteses de suprimento de fundos previstas nos artigos 45 e 47 do Decreto 93.872/86, abstendo-se, por exemplo, de considerar gastos tipicamente de pequeno vulto;

h) restringisse a realização de gastos de caráter sigiloso aos casos que justificadamente se enquadrem nessa classificação, abstendo-se de financiar por meio de recursos dessa natureza gastos ostensivos, como a aquisição de materiais de expediente e renovação de assinatura de jornal/revista;

i) restringisse as aquisições de material permanente, por suprimento de fundos, às situações em que forem estritamente vinculadas às atividades típicas de inteligência e comprovadamente não puderem se subordinar ao processo normal de aquisição.

Relativamente à movimentação de suprimentos de fundos, foram emitidas várias determinações no sentido de aumentar os controles relativos à comprovação das despesas.

V) **TC-002.824/2008-0**, que originou o Acórdão 1.276/2008-TCU - Plenário. Auditoria de conformidade em diversos órgãos da Administração Pública Federal. Teve como objetivo verificar a natureza e a legalidade das despesas realizadas mediante suprimento de fundos, em especial com o CPGF. O acórdão resultou em recomendações, determinações e fixação de entendimentos em caráter normativo em relação à concessão, utilização, prestação de contas e contabilização dos suprimentos de fundos. Foram firmados os seguintes entendimentos de caráter normativo:

a) as hipóteses previstas nos incisos I a III do art. 45 do Decreto 93.872/1986 exaurem o rol dos casos em que é possível a concessão de suprimento de fundos, devendo ser submetidas ao processo normal de aplicação as despesas cujos valores excedam ao fixado pela Portaria MF 95/2002, ou que não sejam eventuais e não exijam pronto pagamento ou as que não tenham caráter sigiloso;

b) o suprimento de fundos aplica-se apenas às despesas realizadas em caráter excepcional, e, por isso, aquelas que se apresentem passíveis de planejamento devem ser submetidas ao procedimento licitatório ou de dispensa de licitação, dependendo da estimativa de valor dos bens ou serviços a serem adquiridos;

c) os limites estabelecidos pelo art. 1º da Portaria 95/2002, do Ministério da Fazenda, referem-se a todo e qualquer tipo de suprimento de fundos e não apenas aos destinados a atender às despesas de pequeno vulto, ressalvados os casos expressamente autorizados por Ministro de Estado ou autoridade de nível hierárquico equivalente, desde que caracterizada a necessidade em despacho fundamentado, consoante o disposto no § 3º do art. 1º daquele normativo (Portaria MF 95/2002);

d) a utilização de suprimento de fundos para aquisição, por uma mesma unidade gestora, de bens ou serviços mediante diversas compras em um único exercício e para idêntico subelemento de despesa, cujo valor total supere os limites dos incisos I ou II do art. 24 da Lei 8.666/1993, constitui fracionamento de despesa, situação vedada pelos referidos dispositivos legais;

e) a realização de dispêndios mediante suprimento de fundos com direcionamento a determinados fornecedores constitui afronta ao princípio da impessoalidade, consagrado no art. 37 da Constituição Federal;

f) os órgãos/entidades da Administração Federal devem instituir, mediante normativos internos, parâmetros claros e rigorosos para a concessão de cartão de pagamento a seus servidores, os quais devem considerar as peculiaridades de cada unidade, estabelecendo critérios, limites e restrições para a utilização de suprimento de fundos na modalidade ‘saques em espécie’, em cumprimento ao disposto no art. 65 da Lei 4.320/1964, bem assim no art. 45 do Decreto 93.872/1986, com a redação dada pelo Decreto 6.370/2008, e no art. 4º, § 2º, da Portaria MPOG 41/2005;

g) a concessão de suprimento de fundos, sempre precedida de motivação que evidencie a necessidade e excepcionalidade da utilização do referido instrumento, somente é admissível após formalização da demanda a ser atendida, discriminados, sempre que possível, os objetos a serem adquiridos, especialmente em relação às despesas de pequeno vulto, em observância ao disposto no art. 45 do Decreto 93.872/1986, bem como nos itens 5 e 11.4.1 da Macrofunção Siafi 02.11.21;

h) até a eventual implantação do sistema informatizado a que alude o item 9.3.1 do acórdão aprovado no presente processo, o ato de concessão de suprimento de fundos deve ser amplamente divulgado em boletim interno e em meio eletrônico de acesso público, em atendimento ao princípio da publicidade;

i) na prestação de contas da utilização de suprimento de fundos, o suprido deve, quando for o caso, apresentar justificativa inequívoca da situação excepcional que o levou a fazer uso do cartão de pagamento na modalidade 'saques em espécie', em atendimento ao estabelecido no art. 45 do Decreto 93.872/1986, com a redação dada pelo Decreto 6.370/2008, bem assim no art. 4º, § 2º, da Portaria MPOG 41/2005, e na Macrofunção Siafi 02.11.21, itens 6.1.2 e 8.4;

j) as faturas encaminhadas pela instituição operadora do Cartão de Pagamento do Governo Federal (CPGF) devem ser juntadas aos processos de prestação de contas correspondentes, para fins de confronto com os demais documentos que dão suporte às despesas efetuadas no período;

l) o atesto do recebimento de material ou da prestação de serviço deve ser efetuado por servidor distinto da pessoa do suprido, em obediência à Macrofunção Siafi 02.11.21, item 11.

VI) **TC-017.054/2009-0**, que originou o Acórdão 2.514/2010 – TCU - Plenário. Auditoria na SA/PR. Teve como objetivo verificar a regularidade das despesas realizadas por meio do Cartão de Pagamento do Governo Federal, no primeiro trimestre de 2009. Não foram constatadas aquisição de bens ou fornecimento de serviços de caráter estritamente pessoal, nem graves infrações às normas legais ou prejuízo ao Erário. O Acórdão resultou em determinações de caráter formal.

4.15 Afora esses trabalhos, destaca-se que o Tribunal já adotou como procedimento de verificação obrigatória, a constar dos relatórios de auditoria de gestão anual das unidades que lhe são jurisdicionadas, a avaliação acerca da regularidade do uso do CPGF, conforme indicado nas decisões normativas anuais que disciplinam a organização dos processos de contas. Para o exercício de 2010, é a DN TCU 108, de 24/11/2010, anexo II, parte A,item 13: *Informações sobre a utilização de cartões de pagamento do Governo Federal, observando-se as disposições dos Decretos 5.355/2005 e 6.370/2008.*

4.16 Cabe salientar também que a utilização dos CPGF constitui matéria usualmente sob exame pelo controle interno, seja para apresentação de informações no relatório de auditoria de gestão da unidade, seja por ações de controle específicas.

4.17 Desse modo, a necessidade e a utilidade deste Tribunal atuar imediatamente devem estar devidamente realçadas, a fim de evitar duplicidade de esforços e supressão de responsabilidades.

4.18 Trata-se de condicionar a ação do controle externo, em antecipação à dos demais intervenientes no controle, somente quando condições especialíssimas justificarem a supressão das demais instâncias.

4.19 A esse respeito, é oportuno destacar trecho do voto condutor do Ministro substituto Weder de Oliveira no âmbito do Acórdão 3734/2009-TCU-1ª Câmara sobre a repartição de responsabilidades entre os diversos elos da cadeia de controle do gasto público, também consignadas nos Acórdãos 2.594/2009-TCU-Plenário, 1.988/2010-TCU- 1ª Câmara e 2.572/2010-TCU-1ª Câmara:

A supressão de etapas de controle a cargo do gestor implica a desoneração das responsabilidades de partes dessa cadeia e, por consequência, a transferência de custos aos elos finais do sistema de controle. A responsabilidade primária dos órgãos administrativos está explicitada no Decreto 3.591/2000, do Presidente da República:

'art. 17. A sistematização do controle interno, na forma estabelecida neste Decreto, não elimina ou prejudica os controles próprios dos sistemas e subsistemas criados no âmbito da Administração Pública Federal, nem o controle administrativo inerente a cada chefia, que deve ser exercido em todos os níveis e órgãos, compreendendo:

I - instrumentos de controle de desempenho quanto à efetividade, eficiência e eficácia e da observância das normas que regulam a unidade administrativa, pela chefia competente;

II - instrumentos de controle da observância das normas gerais que regulam o exercício das atividades auxiliares, pelos órgãos próprios de cada sistema; e

III - instrumentos de controle de aplicação dos recursos públicos e da guarda dos bens públicos.'

Como se vê, as ações de controle externo não devem avançar, quando não for estritamente necessário, sobre o espaço de atuação e responsabilidades das autoridades administrativas e seus órgãos de controle interno.

5. BENEFÍCIO DE CONTROLE

5.1 Nos termos da Portaria TCU 59, de 30 de janeiro de 2004, registra-se como benefício esperado de controle, resultante da proposta de encaminhamento destes autos, o aumento da expectativa de controle.

6. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

6.1 Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

I) **não conhecer** do pronunciamento formulado por meio do Ofício s/n, de 30/6/2011, como representação (Peça 1), por não preencher o pressuposto de admissibilidade previsto no art. 235 do Regimento Interno do TCU;

II) esclarecer ao senador Álvaro Dias, que:

a) o Tribunal realizou nos últimos anos trabalhos na área de utilização de suprimento de fundos por meio do Cartão de Pagamento do Governo Federal, consistindo em seis auditorias, sendo quatro delas em unidades vinculadas à Secretaria de Administração da Presidência da República (SA/PR) (TC-001.110/2004-0, TC-011.825/2005-2, TC-007.512/2006-0 e TC-017.054/2009-0), uma na Agência Brasileira de Inteligência (Abin) (TC-005.487/2006-6) e outra que abrangeu diversos órgãos da Administração Pública Federal (TC-002.824/2008-0);

b) os trabalhos culminaram na prolação dos seguintes acórdãos TCU: 1.783/2004, 1.246/2005, 1.829/2005, 230/2006, 470/2007, 1.564/2008, 1.688/2008, 1.276/2008 e 2.514/2010, todos do Plenário;

c) a efetividade e o resultado desses trabalhos vem sendo maximizados, complementados e atualizados quando do exame das contas anuais dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, em razão da sistemática estabelecida pelo Tribunal de exigir que as auditorias de avaliação de gestão, executadas pela Secretaria Federal de Controle Interno a cada exercício, verifiquem e se pronunciem sobre a regularidade do uso do Cartão de Pagamento do Governo Federal.

III) arquivar os presentes autos, com base no art. 169, inciso IV, do RI/TCU."

É o relatório.

VOTO

No expediente encaminhado a esta Corte pelo Senador Álvaro Dias, consta que o parlamentar realizou um amplo levantamento de informações junto a todas as pastas ministeriais tendo encontrado indícios de ocorrência de falhas administrativas no uso de suprimento de fundos e do Cartão de Pagamento do Governo Federal no âmbito da Secretaria-Geral da Presidência da República (SG/PR), da Advocacia-Geral da União (AGU), da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir/PR), do Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT) e do Ministério da Cultura (MinC).

2. De modo geral, foram apontados indícios de fracionamento de despesas e utilização de suprimento de fundos em substituição ao processo de execução de despesa ordinário, especialmente na locação de automóveis.

3. Além disso, o ofício apresentou resumos conclusivos referentes aos órgãos mencionados.

4. Ao final, o parlamentar solicitou fosse realizada auditoria para verificação da aderência dessas unidades às orientações do Tribunal sobre a matéria e da legalidade da locação de automóveis pela Seppir, MinC e Ministério da Integração Nacional.

5. Na análise de admissibilidade, a 6ª Secex registrou que o pleito não poderia ser recebido como solicitação de auditoria tendo em vista que o rol de legitimados a essa espécie de pedido limita-se aos presidentes do Congresso Nacional, do Senado Federal, da Câmara dos Deputados, de comissões técnicas ou de inquérito, conforme previsto no art. 4º da Resolução/TCU 215/2008.

6. A unidade técnica aventou ainda a possibilidade de autuar o feito como representação ante o disposto no art. 237, inciso III, do RI/TCU. Contudo, a peça instrutiva concluiu que a representação não poderia ser conhecida por não estar preenchido o requisito de admissibilidade relativo à apresentação de indícios de irregularidade a serem investigados pelo Tribunal.

7. Concordo com a proposta da unidade técnica apenas parcialmente.

8. De fato, por imposição do disposto no art. 71, inciso IV, da Constituição Federal e no art. 38, inciso I, da Lei 8.443/92, este Tribunal está adstrito a atender, exclusivamente, as solicitações de realização de auditorias e inspeções que tenham sido apresentadas pelo Presidente do Congresso Nacional e pelos Presidentes da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e de suas comissões.

9. Todavia, discordo da proposta de não se conhecer da representação por ausência de preenchimento dos requisitos de admissibilidade.

10. Diferentemente da 6ª Secex, entendo que foram apresentados elementos concernentes a possíveis irregularidades a serem apuradas por esta Corte, elementos esses consubstanciados nos indícios apontados pelo parlamentar com base no volumoso levantamento de informações por ele anexado.

11. Consequentemente, penso que esta representação possa ser conhecida.

12. Quanto ao mérito, veja-se que, por meio da análise dos dados fornecidos, a 6ª Secex chegou às seguintes conclusões referentes a cada uma das unidades mencionadas pelo Sr. Senador:

a) Secretaria-Geral da Presidência da República: não se confirmaram as irregularidades, uma vez que o regime de suprimento de fundos adotado pela unidade obedece a normativo próprio e apresenta peculiaridades inerentes à função exercida;

b) Advocacia-Geral da União: a forma de apresentação dos dados não possibilitou a detecção de desconformidades;

c) Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir): as falhas relativas ao uso do CPGF na locação de veículos eram condizentes com os achados constantes do TC-015.259/2005-6;

d) Ministério da Ciência e Tecnologia: não foram apuradas impropriedades a partir dos dados fornecidos;

e) Ministério da Cultura: as falhas relativas à locação de veículos poderiam ser consideradas coerentes com a matéria tratada no TC-015.259/2005-6; todavia, as conclusões contidas no resumo

encaminhado pelo parlamentar não se afiguraram consentâneas com as informações fornecidas pelo MinC.

13. Como evidenciado acima, não se logrou confirmar parte das conclusões integrantes das análises preliminares que acompanharam a solicitação.

14. Por outro lado, pode-se considerar procedente a notícia de ocorrência de indícios de falha na locação de veículos com uso do cartão do Governo Federal, especialmente na Seppir e no MinC, uma vez que tais questões já foram abordadas no Acórdão 230/2006-Plenário e, mais recentemente, no Acórdão 1.755/2011-Plenário. Tendo em vista que o assunto já era de conhecimento deste Tribunal e vem sendo objeto de acompanhamento próprio, descabe adotar providências adicionais a respeito.

15. Com base nesses resultados, cumpre considerar esta representação parcialmente procedente.

16. Não obstante esse desfecho, entendo pertinente tecer breve comentário acerca das informações objeto deste processo e da atuação das instâncias de controle.

17. Segundo verifico, o levantamento abrangeu um lapso temporal extenso, ou seja, do exercício de 2003 a 2010, o que pode ter impactado negativamente os resultados das análises preliminares constantes da peça inicial do representante.

18. Veja-se que parte das informações foi gerada antes da edição de normas específicas acerca da matéria, como o Decreto 5.355/2005 e a Portaria MPOG 41/2005. Outra parcela refere-se a período anterior ao Decreto 6.370/2008, que restringiu o uso do cartão na modalidade de saque. E, obviamente, há informações mais atualizadas produzidas com todas essas normas já em pleno vigor.

19. Do ponto de vista da contabilização, tem-se que o levantamento engloba dados anteriores e posteriores a 2007, quando foram promovidos ajustes nas contas do Siafi a fim de possibilitar a identificação mais precisa dos eventos envolvendo o suprimento de fundos por meio dos cartões de pagamento.

20. Verifica-se, portanto, que a heterogeneidade das informações utilizadas no levantamento pode ter ocasionado distorções nos resumos conclusivos anexos à representação.

21. De todo modo, é importante deixar assente que, desde que foram suscitados os primeiros questionamentos a respeito da utilização do CPGF, o Tribunal vem aprimorando os mecanismos de controle e intensificando a fiscalização das respectivas despesas, seja mediante inspeções e auditorias, seja mediante acompanhamento nas contas das unidades jurisdicionadas.

22. Assim, penso que seja adequada a proposição formulada pela 6ª Secex no sentido de prestar esclarecimentos ao Senador Álvaro Dias acerca dos resultados das fiscalizações empreendidas pelo TCU nessa área.

23. Ainda nesse contexto, rememore-se que, por força dos normativos editados pelo TCU, o Controle Interno efetua verificações quanto ao uso do cartão de pagamento nas contas anuais das unidades. Considerando que as informações e os resumos anexados, após receberem o devido refinamento, podem ser úteis a essas verificações de rotina, penso que se possa encaminhar cópia do material à Secretaria Federal de Controle Interno para subsidiar tais verificações, caso entendido cabível.

24. Feitas essas considerações, resta acolher a proposta de arquivamento deste processo.

Ante o exposto, manifesto-me por que o Tribunal aprove o acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 21 de setembro de 2011.

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Relator

GRUPO II – CLASSE VII – PLENÁRIO
TC-028.361/2011-3
Natureza: Representação

Unidade: Secretaria-Geral da Presidência da República (SG/PR), Advocacia-Geral da União (AGU), Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir/PR), vinculada à Presidência da República, Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT) e Ministério da Cultura (MinC)

Interessado: Senador Álvaro Dias

Advogado constituído nos autos: não há

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO ENCAMINHADA POR PARLAMENTAR. UTILIZAÇÃO DE SUPRIMENTO DE FUNDOS E DOS CARTÕES DE PAGAMENTO DO GOVERNO FEDERAL. PARTE DAS INFORMAÇÕES JÁ TRATADA EM PROCESSOS DESTA CORTE. CONHECIMENTO. PROCEDÊNCIA PARCIAL. NECESSIDADE DE APROFUNDAMENTO DAS INVESTIGAÇÕES.

DECLARAÇÃO DE VOTO

Em análise expediente encaminhado a esta Corte pelo Senador Álvaro Dias, no qual consta amplo levantamento de informações acerca do uso de suprimento de fundos e do Cartão de Pagamento do Governo Federal no âmbito da Secretaria-Geral da Presidência da República (SG/PR), da Advocacia-Geral da União (AGU), da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir/PR), do Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT) e do Ministério da Cultura (MinC). Foram encontrados indícios de ocorrência de falhas administrativas.

2. A Unidade Técnica instrutiva, no caso a 6ª Secex, apesar de propor o não conhecimento do pronunciamento formulado como Representação (Ofício s/n, de 30/6/2011 - Peça 1), por entender que não houve preenchimento do pressuposto de admissibilidade previsto no art. 235 do Regimento Interno do TCU, fez uma análise técnica acerca da documentação encaminhada pelo parlamentar, a qual sintetiza listas de gastos por elemento de despesa e quantidade/nomes de agentes supridos em cada órgão.

3. Consignou não ser possível identificar indícios consistentes de irregularidades/ilegalidades no uso de suprimento de fundos e na utilização de Cartões de Pagamento do Governo Federal. Com respeito ao argumento do Senador no sentido de que estaria ocorrendo o uso generalizado do CPGF no lugar de procedimento de exceção e o número de contratações enquadradas no mesmo elemento de despesa em dias seguidos, indicariam fracionamento de despesa, no caso da SG/PR, colocou-se que se tratam de inferências não suportadas pelos dados apresentados.

4. Com base nos trabalhos já realizados na área de Cartões de Pagamento do Governo Federal (CPGF) por este Tribunal [seis auditorias, quatro delas em unidades vinculadas à Secretaria de Administração da Presidência da República (SA/PR), uma na Agência Brasileira de Inteligência (Abin) e outra em diversos órgãos da Administração Pública Federal], a 6ª Secex propôs informar ao senador Álvaro Dias acerca dos processos que trataram das despesas questionadas e dos respectivos Acórdãos, com proposta final de arquivamento.

5. Concordo com o posicionamento do Ministro Sherman, no qual discordou da proposta da unidade técnica de não se conhecer da representação por ausência de preenchimento dos requisitos de admissibilidade. Entendo, como ele, que como foi apresentado volumoso levantamento de informações sobre possíveis irregularidades a serem apuradas por esta Corte, o expediente apresentado pelo Parlamentar pode ser conhecido como Representação, por preencher os requisitos previstos nos arts. 235 e 237, inciso III e parágrafo único, do RI/TCU, a qual deve ser, no mérito, considerada parcialmente procedente.

6. Considero os esclarecimentos contidos no subitem 9.2 do Acórdão proposto bem oportunos, pois demonstram os trabalhos já realizados por esta Corte de Contas, bem assim a preocupação do TCU com despesas efetuadas com suprimentos de fundos e cartões corporativos. Em relação a estas últimas despesas, a sociedade brasileira tem se mostrado cada vez mais atenta, diante das inúmeras irregularidades já apontadas pela imprensa.

7. Registro, outrossim, a importância do trabalho que vem sendo desenvolvido pelo Controle Interno ao efetuar verificações quanto ao uso do cartão de pagamento nas contas anuais das unidades, por força dos normativos editados pelo TCU com base nas constantes irregularidades detectadas nesse tipo de despesa. Por essa razão, considero importante a remessa de cópia do material contido na Representação à Secretaria Federal de Controle Interno para subsidiar as verificações de sua responsabilidade.

8. Vejo, no entanto, que estamos diante de indícios de irregularidades graves que merecem maior aprofundamento na análise por parte deste TCU. Assim, entendo que o Acórdão proposto deva ser complementado com proposta no sentido de que: seja realizada Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) destinada a avaliar a regularidade na aplicação de recursos federais utilizados para custear suprimento de fundos e gastos com Cartão de Pagamento do Governo Federal (CPGF) no âmbito da Secretaria Geral da Presidência da República – SG/PR, Secretaria de Política e Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República – SEPPIR, Ministério da Ciência de Tecnologia, Ministério da Cultura, na qual o período de avaliação a ser considerado leve em conta as últimas prestações contas já apreciadas dos órgãos sob enfoque, subsidiando as futuras prestações de contas.

9. Diante dessas ponderações, Voto no sentido de que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto ao descortino do Egrégio Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 21 de setembro de 2011.

Raimundo Carreiro
Ministro-Redator

GRUPO II – CLASSE VII – Plenário
TC 028.361/2011-3
Natureza(s): Representação
Órgão/Entidade: Secretaria-Geral da Presidência da República (SG/PR), Advocacia-Geral da União (AGU), Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir), vinculada à Presidência da República, Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT) e Ministério da Cultura (MinC)
Interessado: Senador Álvaro Dias
Advogado(s) constituído(s) nos autos: não há

VOTO COMPLEMENTAR

Diante das razões expostas pelo Eminente Ministro Raimundo Carreiro, acolho a sugestão de complementar-se o acórdão ora apresentado com medida destinada a promover o aprofundamento da análise da utilização do CPGF conforme suscitado.

2. No entanto, penso que não se deva, de pronto, expedir determinação para realização de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) nos órgãos referidos na solicitação encaminhada pelo Senador Álvaro Dias.

3. Como se trata de trabalho que requer significativa alocação de recursos humanos em vista da quantidade expressiva de unidades gestoras e de dados a serem obtidos, afigura-se mais adequado encaminhar a proposição à Secretaria-Adjunta de Planejamento e Procedimentos (Adplan) para que essa secretaria concilie a proposta com os demais trabalhos previstos e, a seguir, promova sua inclusão no plano de fiscalização. Com essa providência, penso que a Adplan terá meios de minimizar eventuais impactos nas ações já planejadas e, assim, poderá viabilizar o atendimento eficiente de todas as demandas de fiscalização.

4. Acolho também a sugestão do Ministro Raimundo Carreiro no sentido de excluir-se a Advocacia-Geral da União (AGU) do rol de unidades a serem fiscalizadas.

5. De acordo com a o exame procedido pela 6ª Secex nas informações encaminhadas pelo parlamentar, com relação à AGU, "o solicitante reconhece a fragilidade de sua asserção sobre indício de irregularidade (...), uma vez que não oferece parâmetros para essa avaliação". Em vista disso, penso que a realização de acompanhamento nas contas da AGU seja medida de controle suficiente para dar tratamento à questão.

Feitas as ponderações pertinentes, acresço ao acórdão originalmente apresentado o item 9.5 com a seguinte redação e renumeração do item subsequente:

"9.5. encaminhar à Secretaria-Adjunta de Planejamento e Procedimentos (Adplan) para conciliação e inclusão no Plano de Fiscalização do Tribunal proposta de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC), destinada a avaliar a regularidade da aplicação de recursos federais utilizados para custear suprimento de fundos e gastos com o Cartão de Pagamento do Governo Federal (CPGF) no âmbito da Secretaria-Geral da Presidência da República (SG/PR), Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir), Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT) e Ministério da Cultura (MinC), na qual o período de avaliação a ser considerado leve em conta as últimas prestações de contas dos órgãos sob enfoque, subsidiando as futuras prestações de contas."

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 21 de setembro de 2011.

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Relator

ACÓRDÃO Nº 2542/2011 – TCU – Plenário

1. Processo TC-028.361/2011-3.
2. Grupo II – Classe VII – Assunto: Representação
3. Interessado: Senador Álvaro Dias.
4. Unidade: Secretaria-Geral da Presidência da República (SG/PR), Advocacia-Geral da União (AGU), Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir/PR), vinculada à Presidência da República, Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT) e Ministério da Cultura (MinC).
5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade: 6ª Secretaria de Controle Externo (Secex/6).
8. Advogado constituído nos autos: não há.
9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação formulada pelo Senador Álvaro Dias acerca da utilização de suprimento de fundos e dos Cartões de Pagamento do Governo Federal CPGF), conforme dados obtidos pelo parlamentar em resposta a requisições de informações encaminhadas à Secretaria-Geral da Presidência da República (SG/PR), Advocacia-Geral da União (AGU), Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir/PR), Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT) e Ministério da Cultura (MinC);

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, em:

9.1. conhecer da presente representação, por preencher os requisitos previstos nos arts. 235 e 237, inciso III e parágrafo único, do RI/TCU, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

9.2. esclarecer ao Senador Álvaro Dias que:

9.2.1. o Tribunal realizou, nos últimos anos, trabalhos na área de utilização de suprimento de fundos por meio do Cartão de Pagamento do Governo Federal, consistindo em seis auditorias, sendo quatro delas em unidades vinculadas à Secretaria de Administração da Presidência da República (SA/PR) (TC-001.110/2004-0, TC-011.825/2005-2, TC-007.512/2006-0 e TC-017.054/2009-0), uma na Agência

Brasileira de Inteligência (Abin) (TC-005.487/2006-6) e outra que abrangeu diversos órgãos da Administração Pública Federal (TC-002.824/2008-0);

9.2.2. os trabalhos culminaram na prolação dos seguintes acórdãos do TCU: 1.783/2004, 1.246/2005, 1.829/2005, 230/2006, 470/2007, 1.564/2008, 1.688/2008, 1.276/2008, 2.514/2010 e 1.755/2011, todos do Plenário;

9.2.3. a efetividade e o resultado desses trabalhos vem sendo maximizados, complementados e atualizados quando do exame das contas anuais dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, em razão da sistemática estabelecida pelo Tribunal no sentido de exigir que as auditorias de avaliação de gestão, executadas pela Secretaria Federal de Controle Interno a cada exercício, verifiquem e se pronunciem sobre a regularidade do uso do Cartão de Pagamento do Governo Federal;

9.2.4. os indícios de impropriedades na utilização do CPGF na locação de veículos para utilização do Presidente da República e dos ministros titulares das unidades integrantes da Presidência, incluindo a Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir/PR), foram objeto de exame detalhado por este Tribunal quando da prolação do Acórdão 230/2006-Plenário;

9.2.5. conforme constou do Acórdão 1.755/2011-Plenário, indícios de falhas na utilização do CPGF na locação de veículos pelo Ministério da Cultura foram levados ao conhecimento desta Corte em ocasião anterior, estando o acompanhamento da questão inserido no âmbito da fiscalização das contas anuais das unidades vinculadas à Pasta;

9.3. encaminhar ao Senador Álvaro Dias cópias dos Acórdãos 1.783/2004, 1.246/2005, 1.829/2005, 230/2006, 470/2007, 1.564/2008, 1.688/2008, 1.276/2008, 2.514/2010 e 1.755/2011, todos do Plenário;

9.4. encaminhar à Secretaria Federal de Controle Interno cópia deste acórdão, acompanhado das peças que o fundamentam, bem como cópia, em meio digital, das peças 1 a 11 deste processo para que as informações nelas contidas subsidiem, no que for considerado cabível, as próximas verificações relativas à utilização do Cartão de Pagamento do Governo Federal constantes dos relatórios de auditoria de gestão anual das unidades que lhe são jurisdicionadas, conforme indicado nas decisões normativas anuais que disciplinam a organização dos processos de contas;

9.5. encaminhar à Secretaria-Adjunta de Planejamento e Procedimentos (Adplan), para conciliação e inclusão no Plano de Fiscalização do Tribunal, proposta de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC), destinada a avaliar a regularidade da aplicação de recursos federais utilizados para custear suprimento de fundos e gastos com o Cartão de Pagamento do Governo Federal (CPGF) no âmbito da Secretaria-Geral da Presidência da República (SG/PR), Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir), Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT) e Ministério da Cultura (MinC), na qual o período de avaliação a ser considerado leve em conta as últimas prestações de contas dos órgãos sob enfoque, subsidiando as futuras prestações de contas.

9.6. arquivar os presentes autos com fundamento no art. 169, inciso IV, do RI/TCU.

10. Ata n° 39/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/9/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2542-39/11-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Augusto Nardes (na Presidência), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti (Relator).

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO NARDES
Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE V – Plenário
TC-000.823/2011-2
Natureza: Relatório de Auditoria.
Entidade: Superintendência Regional do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – Dnit no Estado de Santa Catarina.
Interessado: Congresso Nacional.
SUMÁRIO: FISCOBRAS 2011. OITIVA DO DNIT E DAS EMPRESAS RESPONSÁVEIS PELOS PROJETOS DOS TRÊS LOTES DA BR-280. REVOGAÇÃO DO EDITAL POR INICIATIVA DA ADMINISTRAÇÃO. DETERMINAÇÕES CORRETIVAS, EM CASO DE INSTAURAÇÃO DE NOVO CERTAME. COMUNICAÇÃO AO CONGRESSO NACIONAL.

RELATÓRIO

Em cumprimento ao Acórdão n. 2.435/2010 – Plenário, a 2ª Secob realizou Auditoria na Superintendência Regional do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – Dnit no Estado de Santa Catarina, no período compreendido entre 19/01 e 18/02/2011, objetivando a avaliação do Edital n. 505/2010-00, relativo à execução de serviços necessários às obras de duplicação, restauração e melhoramentos da Rodovia BR-280, no aludido Estado.

2. As obras contempladas no Edital foram divididas em três Lotes, como a seguir especificado (valores a março de 2010):

2.1. **Lote 1**: Subtrecho de Porto São Francisco do Sul – Entr. BR-101; Segmento: km 0,7 ao km 36,7 (extensão: 36,0 km);

2.2. **Lote 2**: Subtrecho do Entr. BR-101 – Entr. SC-108 (A) (Neudor); Segmento: km 36,7 ao km 50,7 (extensão: 14,0 km);

2.3. **Lote 3**: Subtrecho do Entr. SC-108 (A) (Neudor) Corupá; Segmento: km 50,7 ao km 74,6 (extensão: 23,9 km), com a previsão da construção de um túnel sob o Morro do Vieira, orçado em R$ 185.489.852,52, o que corresponde a 38% do total previsto para esse Lote.

3. O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R$ 941.639.221,13, distribuído da seguinte forma: R$ 319.690.509,98 do Lote 1; R$ 133.606.841,59 do Lote 2 e R$ 488.341.869,56 do Lote 3.

4. A BR 280/SC tem grande importância no desenvolvimento da Região Sul, pois, além de interligar as rodovias mais importantes do Estado de Santa Catarina (BR-101, BR-116, BR-153, BR-158 e BR-163), constitui a principal artéria do corredor de exportação do Porto de São Francisco do Sul. A duplicação da rodovia, ao minimizar os conflitos de trânsito entre o Porto de São Francisco do Sul e o interior do Estado de Santa Catarina, incluindo os contornos rodoviários das cidades de Guaramirim e Jaraguá do Sul, trará benefícios consistentes no aumento da segurança e conforto dos usuários da rodovia, na redução do risco de acidentes e no decréscimo do tempo de viagem (com consequente diminuição dos custos do transporte rodoviário).

5. Como noticiado pela 2ª Secob, o Edital n. 505/2010-00 foi publicado em 08/11/2010 e suspenso em 14/12/2010, antes que os interessados apresentassem suas propostas, em razão da impugnação apresentada pela Empresa TORC – Terraplenagem, Obras Rodoviárias e Construções Ltda. com vistas à

correção do "Volume 4 - Orçamento Básico e Plano de Execução de Obra", parte integrante do projeto básico licitado.

6. Em resposta ao item 1 do Ofício de Requisição n. 27/2011 da equipe de fiscalização, o Dnit encaminhou os projetos dos três Lotes em meio eletrônico, contendo os orçamentos (volume 4) já modificados em relação aos valores que constam do Edital. Considerando que tais orçamentos ainda não tinham sido aprovados formalmente e publicados, as análises da equipe basearam-se no orçamento inicial que amparou o Edital n. 505/2010-00, agregando-se comentários acerca das alterações verificadas no orçamento atualizado pelo Dnit.

7. A unidade especializada em obras apurou, como detalhado no Relatório objeto da peça n. 59, os seguintes Achados de Auditoria, em síntese:

7.1. inclusão, no orçamento referencial do Edital n. 505/2010-00, do remanejamento de serviços públicos (redes de água, comunicações e elétrica), de responsabilidade das respectivas concessionárias, em desacordo com as Instruções de Serviço ns. 06, 07 e 08;

7.2. indícios de sobrepreço verificado no orçamento referencial do Edital n. 505/2010-00 para os serviços: "Carga, transp., içam. e lançam. de longarina pré-moldada até 40 toneladas" em relação ao Lote 1; transporte de insumos betuminosos relativos aos três Lotes; concreto betuminoso usinado a quente modificado por polímero atinente ao Lote 1, fornecimento e plantio de mudas arbóreas nos Lotes 2 e 3;

7.3. aquisição de areia comercial, em detrimento de sua exploração direta;

7.4. utilização de fator de contração inadequado, com majoração indevida dos volumes de terraplenagem dos Lotes 2 e 3;

7.5. quantificação inadequada do serviço de "regularização de subleito" dos Lotes 2 e 3, bem assim de cambotas metálicas, pés direito, concreto projetado e de fibras de polietileno do Lote 3;

7.6. adoção de solução antieconômica para o serviço de barreiras de segurança dupla dos Lotes 2 e 3;

7.7. insuficiência de sondagens para túnel do Lote 3, bem como para solos moles dos Lotes 2 e 3;

7.8. ausência de elementos de projeto para a quantificação dos volumes de terraplenagem dos três Lotes.

8. Ante todo o apurado, a 2ª Secob apresentou proposta no sentido de realizar, com fundamento no art. 5º, inciso LV da Constituição Federal, a oitiva do Dnit, para que se manifestasse acerca dos indícios de irregularidades apontadas (peças ns. 59/61), sugestão acatada por este Relator, mediante despacho (peça n. 62).

9. Em resposta (peça n. 66), manifestaram-se o Dnit e, por provocação da autarquia, as empresas responsáveis pela elaboração dos projetos das obras, a empresa Prosul – Projetos, Supervisão e Planejamento Ltda., em relação ao Lote 1, e o Consórcio Iguatemi – Sotepa, projetista dos Lotes 2 e 3.

10. A 2ª Secob lembra que, antes do início da fiscalização, a Concorrência Pública lançada pelo Edital n. 505/2010, cujos orçamentos e projetos foram fiscalizados pelo TCU, encontrava-se suspensa. O certame teve o prazo reaberto (Diário Oficial da União de 27/05/2011), com ajustes de quantitativos de alguns serviços e mudança da data-base de março de 2010 para setembro de 2010 nos orçamentos dos três lotes, inicialmente publicados, mas o edital foi revogado, conforme a edição do DOU 06/07/2011.

11. Mediante a instrução objeto da peça n. 71, a unidade especializada fez análise das manifestações do Dnit e das empresas relacionadas às ocorrências apuradas, à luz das correções realizadas nos orçamentos constantes do último edital lançado (data-base set/2010). A equipe de fiscalização esclarece que o lote denominado de "Lote 2" por vezes também é chamado de "Lote 2.1", assim como o "Lote 3" pode ser designado por "Lote 2.2".

12. Trago, em seguida, trecho da derradeira instrução, na parte atinente ao exame das manifestações remetidas a este Tribunal, com os ajustes de forma pertinentes:

"II.1 – Irregularidade: **inclusão, no orçamento referencial do Edital 505/2010-00, de itens de preço referentes a remanejamento de serviços públicos (redes de água, comunicações e elétrica), de responsabilidade das respectivas concessionárias, em desacordo com normativos internos da autarquia (IS/DG n. 6, 7 e 8)** – **Achado 3.1**

Manifestação do Dnit (fl. 8, peça 66): (...)

A rigor, a solicitação de permissão de uso da faixa de domínio é realizada junto à Área de Operações Rodoviárias do Dnit, a qual autoriza e fornece as orientações ao permissionário quanto aos critérios de instalação e utilização da faixa. Para Projetos que identificam interferências de serviços públicos, cuja permissionária tem contrato na referida Área de Operações onde constem as regras ditadas nas Instruções da Direção Geral ns. 06, 07 e 08 de 2008, não há dúvida quanto a quem carece o ônus de remanejar os referidos serviços.

Em contrapartida, para casos em que os contratos são omissos ou sequer há contrato de permissão de uso da faixa de domínio, muitas vezes serviços essenciais e vinculados a estatais ou empresas de economia mista, não só haverá dificuldade de regularização da permissão aos moldes previstos nas Instruções supracitadas, como também, mesmo aplicados os dispositivos nelas previstos, a inércia para o remanejamento é demasiadamente grande, colocando em risco o cronograma físico da obra.

Por estas razões é provisionado no Orçamento da Obra o encargo de remanejamento de tais serviços públicos. Estes serviços são cotados junto às próprias concessionárias, ao custo pago por estas às empresas credenciadas a realizar os serviços, acrescido do LDI do Sicro.

Manifestação da Prosul (fl. 20, peça 66):

Sendo parte do escopo do projeto, a Consultora contatou com as empresas concessionárias, a fim de obter os orçamentos para os serviços necessários ao remanejamento das redes e linhas. Os custos obtidos dessas empresas foram contemplados no orçamento, previstos para atender ao cronograma da obra, visto que a não-execução de serviços de remanejamento inviabilizam a implantação do projeto em questão.

Manifestação da Iguatemi – Sotepa (fls. 2425, peça 66): (...).

A opção por incluir os valores referentes ao remanejamento dessas interferências no orçamento do contrato em questão possui sua razão de ser nas dificuldades e prejuízos advindos em se conciliar a execução dos contratos com as negociações junto às prestadoras de serviço públicos para que efetuem devidamente, e a tempo, esses serviços.

De um modo geral, o que se tem percebido ao longo dos anos é que as negociações com as concessionárias de serviço público muitas vezes são infrutíferas, resultando em atrasos e prejuízos significativos nas obras que dependem de remanejamento dessas interferências.

É pertinente esclarecer que as instruções de serviços apontadas pelo TCU como determinantes da responsabilidade das concessionárias se referem às solicitações de utilização que vierem a ser efetuadas posteriormente à sua vigência, como se pode conferir, por exemplo, do Texto da IS n. 07/2008*:*

'Considerando a necessidade de uniformizar os procedimentos para ocupação longitudinal e/ou transversal das faixas de domínio de Rodovias Federais sob jurisdição do Dnit por adutoras, tubulação de gás, oleodutos, esgotos e similares para fins de implantação de linha de recalque por empresas públicas ou privadas que vierem a solicitar permissão para esse fim'.

Assim, no presente caso, as interferências foram identificadas como pré-existentes às citadas Instruções de Serviços, sendo os custos dos seus remanejamentos incluídos no orçamento da obra.

Análise:

Nas manifestações do Dnit e das projetistas, alegou-se o risco de atraso nas obras em decorrência da possível demora das concessionárias em executar os serviços de remoção de suas instalações. Esta foi a justificativa para a inclusão do item 'remanejamento de serviços públicos' no orçamento da licitação.

De fato, o risco alegado é factível, e tal situação pode provocar diversos prejuízos financeiros, além da alteração no cronograma da construção da rodovia. Entretanto, por si só, essa explicação não justifica a transferência desse ônus aos cofres da União.

É dever do Dnit instar as concessionárias de serviços públicos a cumprir suas obrigações em relação ao remanejamento, e, em última instância – em caso da não-ação das concessionárias no sentido de remover os entraves à obra – deve-se atuar de modo que estas empresas se comprometam a ressarcir os cofres públicos.

A simples inserção dos valores no orçamento, sem a adoção de outras providências, é atitude temerária, e o risco de prejuízo ao erário, decorrente de gastos que são obrigação das concessionárias, é ampliado.

Desse modo, apesar dos argumentos das empresas e do Dnit, permanece o indício de irregularidade. Assim, considerando os riscos de demora das concessionárias de serviços públicos em remover suas instalações, com potencial atraso das obras na rodovia, deve-se determinar ao Dnit que, caso a autarquia decida pela manutenção dos custos de remanejamento de serviços públicos no orçamento da licitação, tome providências de modo a garantir o ressarcimento de tais valores. O benefício potencial é superior a R$ 10 milhões, e será efetivado quando o Dnit proceder às alterações indicadas neste item.

II.2 – Irregularidade: sobrepreço verificado em diversos itens dos orçamentos referenciais do Edital 505/2010-00 – Achado 3.2

A análise das respostas será feita individualmente, relativa a cada item de serviço identificado com sobrepreço.

II.2.1. Carga, transporte, içamento e lançamento de longarina pré-moldada até 40 toneladas (Lote 1)

Apontou-se, no Relatório da Auditoria, a incompatibilidade dos preços, entre os diferentes lotes, para o serviço de 'Carga, transporte, içamento e lançamento de longarina pré-moldada até 40 ton'. O orçamento do Edital 505/2010-00 previu, para o Lote 1, o valor de R$ 2.283,71/un. para o referido serviço, enquanto nos Lotes 2 e 3, o serviço de 'Carga, transp., içam. e lançam. de viga pré-moldada até 45 t c/ guindaste' foi orçado a R$ 1.625,89/un e R$ 1.658,21/un, respectivamente.

Manifestação do Dnit (fl. 8, peça 66):

A análise do Dnit identificou tratamento diferente neste serviço para os dois lotes de projeto. De forma a compatibilizar os critérios, a SR/Dnit/SC solicitou aos projetistas reverem suas composições. O Consórcio Projetista do Lote 1 defendeu a utilização do guindaste de 60 ton., com base em consulta técnica às empresas especializadas, as quais definem o tipo de guindaste associado ao peso das vigas e ao raio de giro necessário ao içamento de vigas. Como esta informação não é possível na fase de projeto, o consórcio PROSUL/ARS optou por assegurar um equipamento capaz de atender a situações de raio de giro da lança do guindaste superior a 6,0 m. Já o Consórcio Projetista do Lote 02 defendeu a utilização do guindaste de 45 ton., avaliando apenas a capacidade de içamento e não o raio de giro.

Tendo em vista a solicitação da SR/DNIT/SC para compatibilização do orçamento, na versão do orçamento corrigida e atualizada para setembro/2010 em função da suspensão do edital, a composição do referido serviço no Lote 1 já foi alterada, **aproximando os preços de ambos os lotes**. Todavia, foi mantido o guindaste de 60 ton. O Dnit já solicitou ao projetista do Lote 1 a alteração da composição para equiparar em todos os aspectos à do Lote 2. (grifos inseridos)

Manifestação da Prosul (fl. 20, peça 66):

Conforme os estudos elaborados para içamento e lançamento de vigas de até 40 toneladas e as pesquisas efetuadas junto às prestadoras de serviços de guindaste, considerando as especificações do fabricante, as questões de segurança exigidas para a operação de içamento viga a 8 metros de altura e raio de operação de 7 metros, há a necessidade de se considerar dois guindastes com capacidade para 60 ton (tipo MD 600 ou similar) para tal serviço. A produção de equipe foi considerada 1 viga para cada 2 horas.

Assim, a Consultora entende que está justificada tecnicamente a composição apresentada para o Lote 1, no valor de R$ 2.283,71, com data-base de março/2010.

Análise:

A manifestação do Dnit esclarece que serão procedidas às alterações e à compatibilização dos preços entre os Lotes 1, 2 e 3. Verifica-se, em consulta ao novo orçamento, recentemente publicado, que houve a correção do preço do serviço, de R$ 2.283,71 para R$ 1.542,95, no Lote 1, valor próximo aos praticados nos outros lotes do empreendimento. Desse modo, a irregularidade apontada no relatório de fiscalização foi saneada.

A alteração procedida pela autarquia levou à diminuição do orçamento da obra. O benefício efetivo da auditoria, em relação a este subitem, é de R$ 262.969,80 (355*(R$ 2.283,71 – R$ 1.542,95)).

II.2.2. Transporte de insumos betuminosos (Lotes 1, 2 e 3)

Foram apontadas, no Relatório da Auditoria, duas questões em relação ao transporte de insumos betuminosos: 1 – utilização da equação defasada para o cálculo do valor do transporte – atualização da equação no Acórdão n. 3.402/2010 – Plenário; e 2 – distância média de transporte - DMT incorreta.

Manifestação do Dnit (fl. 9, peça 66): (...)

Em função da afirmativa do auditor do TCU do fornecimento de todos os insumos asfálticos em Garuva, o Dnit solicitou às projetistas que consultassem o fornecedor quanto à capacidade logística para atendimento à demanda para o cronograma de obra. **Em resposta, conforme atestado pelas projetistas, o fornecedor instalado em Garuva tem disponibilidade atual de atendimento aos quantitativos de emulsão e CAP [Cimento Asfáltico de Petróleo]/ polímero.**

Mesmo com a ressalva de que o CAP/polímero atualmente fornecido em Garuva atende a uma demanda local e teria que ser incrementado para atender à demanda da duplicação da rodovia BR-280/SC, **o Dnit entende ser viável a alteração do orçamento para ambos os lotes, passando o transporte do CAP/polímero e RR-2C para Garuva, tanto que solicitou às projetistas a referida alteração**. (destaques inseridos).

Manifestação da Prosul (Lote 1) (fls. 20-21, peça 66):

As equações de transportes [de] insumos betuminosos estavam corretas na ocasião da elaboração do orçamento, em dez/2010. Posteriormente, com a validação pelo Dnit da Instrução de Serviço n. 02, de 18/01/2011, as equações foram alteradas e os **custos de transportes destes insumos devem ser adaptados à nova realidade**. Assim, propomos a alteração desses custos, conforme a nova instrução.

Os transportes dos produtos asfálticos serão recalculados pelas novas fórmulas considerando a origem em Garuva para emulsões RR-1C e RR-2C e para CAP com polímero. Ressalta-se que, conforme as informações da Empresa Asfalto Califórnia de Garuva, o CAP com polímero passou a ser fornecido somente a partir de janeiro de 2010.

Além disso, a Empresa sediada em Garuva informou que fornece CM-30 somente em pequenas quantidades e que a origem dos produtos CM-30 e CAP50/70 é de Araucária/PR. Com isto, consideraremos no novo orçamento os custos de transporte do CM-30 e CAP 50/70 com origem da Refinaria de Araucária/PR. (grifos inseridos).

Manifestação do Consórcio Iguatemi-Sotepa (Lotes 2 e 3) (fl. 26, peça 66):

Nos projetos dos Lotes 2 e 3 previu-se o fornecimento de emulsão asfáltica de Garuva (Asfaltos Califórnia) e os demais de Araucária (Petrobras), pois até a sua conclusão, estes eram os fornecedores mais próximos para os materiais asfálticos. Em Garuva, mesmo hoje, não são comercializados, em grande quantidade, asfaltos diluídos e CAP 50/70, e a produção de CAP com polímero foi iniciada há pouco tempo, não havendo garantia de qualidade do produto produzido e sendo a produção máxima informada limitada a 50 toneladas/dia. Desta forma, entendemos que devam ser mantidos os locais de fornecimento previstos em nossos projetos, ou seja, emulsões provenientes de Garuva e os demais de Araucária.

Análise:

Em relação à questão do transporte de materiais betuminosos, verifica-se o seguinte:

Orçamento do Lote 1

O Dnit promoveu as alterações no cálculo do frete, com base na nova equação prevista no Acórdão n. 3.402/2010 – Plenário.

No que se refere à localização das empresas fornecedoras de material betuminoso e, em consequência, às DMTs aplicáveis, o Dnit reconheceu a procedência da questão levantada no relatório de auditoria, e, conforme o novo orçamento apresentado, realizou as correções necessárias, em relação ao local de fornecimento da emulsão RR-2C e do CAP com polímero. Entretanto, restou fazer a alteração também dos locais de origem do CAP tradicional e do CM-30 e considerar o município de Garuva como local de fornecimento desses dois materiais.

Orçamentos dos Lotes 2 e 3

Da mesma forma, o Dnit promoveu as alterações no cálculo do frete, já levando em conta a nova equação, prevista no Acórdão n. 3.402/2010 – Plenário. Entretanto, para esses orçamentos, utilizou de maneira indevida a nova fórmula.

Sabe-se que o valor do frete é calculado a partir de modelos matemáticos desenvolvidos para cada tipo de via que se realizará o transporte do material (pavimentada, revestimento primário ou leito natural). Sabe-se, também, que as fórmulas são compostas por uma parcela fixa e por outra variável, esta proporcional à distância a ser vencida pelo transporte. No caso de o transporte ser em percurso ‘misto’,

nesse caso específico, em via pavimentada e em revestimento primário, a parcela fixa deve ser computada apenas uma vez nos cálculos, e as duas parcelas variáveis, uma correspondente à via pavimentada e a outra à via de revestimento primário devem ser somadas.

O que a autarquia fez, de forma indevida, foi considerar a parcela fixa duas vezes para se chegar ao valor final do frete, com resultados superiores às importâncias corretas.

No que se refere à localização dos fornecedores de material betuminoso e, em consequência, às DMTs aplicáveis, verifica-se que, apesar de a projetista ter defendido os locais inicialmente especificados, o Dnit reconheceu a procedência da questão e corrigiu o local de fornecimento das emulsões e do CAP com polímero. Entretanto, deve-se fazer, também, a alteração dos locais de origem do CAP tradicional e do CM-30 e, consequentemente, reduzir a DMT em relação ao frete desses dois insumos.

Do exposto, o saneamento do sobrepreço se efetivará com: a) a alteração do local de fornecimento do CAP tradicional e do CM-30 (Lotes 1, 2 e 3); b) a correção dos cálculos do frete (para os Lotes 2 e 3), de forma a utilizar corretamente a equação nos cálculos dos transportes; c) a adequação dos valores de acordo com as tabelas a seguir (que já consideram as alterações dos itens anteriores **a** e **b**):

Orçamento Lote 1:

Tabela 1

Insumo	**DMT utilizada (km)**		**Preço correto (set/10)**
	Pavimentada	**Não pavimentada**	
CAP	87,1	1,0	R$ 72,94
CAP com polímero*	87,1	1,0	R$ 72,94
CM-30	87,1	1,0	R$ 65,74
RR-2C*	87,1	1,0	R$ 65,74

* No orçamento do Lote 1, os valores do transporte do CAP com polímero e do RR-2C já estão corretos.

Orçamento Lotes 2 e 3:

Tabela 2

Insumo	**DMT utilizada (km)**		**Preço correto (set/10)**
	Pavimentada	**Não pavimentada**	
CAP	70,96	4,24	R$ 68,39
CAP com polímero	70,96	4,24	R$ 68,39
CM-30	70,96	4,24	R$ 61,63
RR-2C	70,96	4,24	R$ 61,63

Assim, o benefício efetivo da auditoria, em relação a este subitem, é superior a R$ 800 mil, referente às alterações já efetuadas no cálculo dos transportes no Lote 1. O benefício potencial é cerca de R$ 500 mil, e será efetivado quando o Dnit proceder às alterações indicadas neste relatório.

II.2.3. Concreto Betuminoso Usinado a Quente – CBUQ modificado com polímero (Lote 1)

Levantou-se a questão da ausência de motivação técnica ao se considerar diferentes custos para execução dos serviços 'CBUQ tradicional' e 'CBUQ com polímero'. Ou seja, **a priori**, os custos de execução do CBUQ tradicional e do CBUQ com polímero são os mesmos.

Manifestação do Dnit (fl. 9, peça 66): (...)

Como o edital continua suspenso e haverá necessidade de alteração do orçamento, já foi solicitado ao Consórcio Projetista do Lote 01 de projeto a alteração da composição de CBUQ, equiparando-a a composição do Lote 02 de projeto.

Manifestação da Prosul (fl. 21, peça 66):

Considerando que o Dnit, tradicionalmente, adota de forma indistinta os serviços de Camada de CBUQ convencional e CBUQ modificado por polímero, o serviço será revisado com base na composição de custo unitário do CBUQ convencional.

Análise:

A irregularidade apontada no Relatório da Auditoria foi reconhecida pelo Dnit e pela projetista. A autarquia se comprometeu em adequar a composição do serviço CBUQ com polímero aos valores especificados para o CBUQ convencional.

Verifica-se que a modificação foi efetuada e, assim, os preços para execução dos serviços de CBUQ convencional e com polímero foram igualados. Essa conclusão abarcou a atualização do orçamento de março de 2010 para setembro de 2010, realizada pelo Dnit. A nova situação encontrada saneou a irregularidade.

A alteração procedida levou à diminuição do orçamento da obra. O benefício efetivo da auditoria, em relação a este subitem, é de R$ 434.539,80 (241.411*(R$ 79,36 - R$ 77,56)).

II.2.4. Mudas arbóreas – fornecimento e plantio (Lotes 2 e 3)

Apontou-se, no relatório, a incompatibilidade dos preços no Lote 1 em relação aos Lotes 2 e 3. No Lote 1, o serviço de 'Fornecimento, transporte e plantio de mudas de árvores selecionadas' tem preço referencial de R$ 28,10/un, enquanto nos Lotes 2 e 3, o mesmo serviço, com a descrição 'Mudas arbóreas (fornecimento e plantio)', está orçado a R$ 51,00/un.

Manifestação do Dnit (fl. 9, peça 66):

Igualmente aos casos anteriores, a análise do projeto questionou a diferença de critério entre um projeto e outro para o mesmo serviço. Da mesma forma, cada projetista defendeu a elaboração de sua composição. No caso do Lote 01, o consórcio projetista defende uma produção bem maior para o plantio das mudas. Já nos Lotes 2.1 e 2.2, o consórcio projetista calca-se na tabela Sinapi.

Em função do critério apontado pelo TCU de que, se a composição de menor reflexo financeiro é válida, deveria ser adotado o mesmo critério para todos os Lotes da obra, a SR/Dnit/SC entende que a manifestação da Coordenação Geral de Custos de Infraestrutura de Transportes – CGCIT acerca da composição deste serviço não constante do Sistema Sicro norteará a decisão quanto ao melhor tratamento a ser dado.

Manifestação da Iguatemi – Sotepa (fl. 26-27, peça 66):

Informamos que a composição de preço do projeto, no que se refere à mão de obra, está baseada na composição do sistema Sinapi, pois o sistema Sicro não contempla tal serviço. Pode-se observar que a composição SINAPI prevê o consumo de 1,40 h de servente para o plantio de uma muda, valor praticamente igual ao valor utilizado na composição de preço do projeto, de 3 hs /2 unidades = 1,50 h.

Análise:

Em que pese à manifestação da projetista em sentido contrário, o Dnit procedeu à compatibilização dos valores. Verifica-se que o valor do serviço 'fornecimento e plantio de mudas arbóreas' era de R$ 51,00 nos orçamentos antigos dos Lotes 2 e 3 e passou para R$ 24,38 nos orçamentos recém publicados para esses Lotes.

A alteração procedida pela autarquia levou à diminuição do orçamento da obra. O benefício efetivo da auditoria, em relação a este subitem, é de R$ 210.564,20 (7.910*(R$ 51,00 – R$ 24,38)) no Lote 2 e de R$ 463.587,30 (17.415*(R$ 51,00 – R$ 24,38)) no Lote 3.

Desse modo, a irregularidade em relação ao preço desse serviço foi saneada.

II.2.5. Composições obtidas a partir de cotações (sem detalhamento), relativamente ao Lote 3

Apontou-se no Relatório da Auditoria que, em determinados serviços, o projeto não trouxe composições completas e detalhadas. Foram identificadas, na elaboração da composição de preços unitários, duas falhas: primeira, a não-apresentação de composição detalhada, legalmente exigível;

segunda, a própria inadequação da metodologia de formação do preço referencial utilizado – incidência de BDI 'cheio', de 27,84%, sobre os serviços objeto de cotação.

Manifestação do Dnit (fl. 9-10, peça 66):

A SR/DNIT/SC compactua com as razões expostas pelos projetistas e entende que a CGCIT deve iniciar um trabalho, a curto prazo, de elaboração de composições no sistema Sicro de serviços de alta especificidade que começam a virar rotineiros em rodovias brasileiras.

Manifestação da Iguatemi-Sotepa (fl. 27, peça 66):

Informamos que em todos os orçamentos de projeto elaborados são seguidas as instruções de serviço específicas do Dnit, as quais preconizam que, para elaborar a composição de preço desse tipo de serviço, especializado e não constante do sistema Sicro, devem ser feitas cotações de preço no mercado. Estas cotações são invariavelmente fornecidas em preço 'fechado', pois as empresas que fornecem este tipo de cotação alegam necessidade de manter 'segredo' industrial de sua produção para não expor os detalhes dos seus custos. Quando as projetistas insistem em receber cotação 'aberta', detalhando todos os seus insumos, conforme a auditoria do TCU solicita, a maioria das empresas prefere não fornecer cotações de preço para os projetos.

Quanto ao valor do BDI, não existe qualquer regulamentação para aplicação de outro índice que não aquele oficialmente utilizado no sistema Sicro.

Análise:

A resposta da Superintendência, transcrita integralmente acima, foi singela, apenas no sentido de concordar com parte da irregularidade apontada no relatório de auditoria, quando declara: '(...) a CGCIT deve iniciar um trabalho, a curto prazo, de elaboração de composições no sistema Sicro de serviços de alta especificidade que começam a virar rotineiros em rodovias brasileiras'. Por outro lado, limitou-se a ratificar a resposta da projetista, mas não explicou a falha relativa à inexistência de composições de serviços detalhadas, tampouco se pronunciou acerca do apontamento feito sobre a questão da aplicação do BDI integral nos serviços cotados, de 27,84%, e da adequabilidade desse percentual.

Por sua vez, a projetista alegou ter seguido as instruções de serviço do Dnit na orçamentação dos serviços não contemplados no Sicro 2. A empresa afirmou ser de difícil obtenção, dos fornecedores desses serviços, os preços detalhados. Sobre a questão do BDI, explicou não haver regulamentação para aplicação de outro índice.

Contrário ao defendido, a explicação da projetista não se coaduna ao exigido na Instrução de Serviço do Dnit n. 15, de 20/12/2006. De acordo com a letra **d** do item 1.4.1.4.2 dessa instrução, no serviço não constante das tabelas do Sicro 2, para ser aprovado, sua composição deverá ser encaminhada para análise e homologação da Coordenação Geral de Custos de Infraestrutura Terrestre (CGCIT) com todos os elementos necessários à avaliação de sua adequabilidade.

Para isso, a instrução do Dnit exige que, para cada composição de serviço novo, sejam encaminhados à CGCIT os seguintes elementos: especificação particular, nos moldes adotados pelo Dnit, contendo a descrição detalhada da metodologia de execução, o equipamento e pessoal a empregar e os critérios de medição, pagamento e aceitação do serviço, apresentando um diagrama sequencial de atividades; descrição dos equipamentos a empregar na execução dos serviços, incluindo suas principais características (marca, modelo, potência e capacidade); pesquisa de mercado (para equipamentos e materiais utilizados) em consonância com a metodologia estabelecida (...); memória de cálculo da produção da equipe (...); memória de cálculo do custo horário de equipamento (...); mão de obra suplementar a empregar; e transportes dos insumos (...).

Quanto à questão relacionada à aplicação do percentual integral do BDI sobre os valores dos serviços cotados, a explicação apresentada não justifica o procedimento, haja vista os valores cotados serem preços e não custos. Ou seja, os valores obtidos a partir de cotações a empresas especializadas já contemplam custos com despesas indiretas (BDI). A aplicação do valor integral do BDI de 27,84% seria aceitável se o valor cotado representasse o custo do serviço, livre de qualquer despesa indireta.

Assim, há que se determinar ao Dnit que, no que se refere aos itens de serviços novos não contemplados no Sicro 2 (enfilagens tubulares – tubos Schedule e PVC e colunas de solo-cimento), exija

das projetistas o atendimento ao disposto na letra **d** do item 1.4.1.4.2 da Instrução de Serviço do Dnit n. 15, de 20/12/2006.

II.2.6. Serviços com preços referenciais de restauração em vez de construção (Lotes 1 e 2)

Apontou-se, no Relatório da Auditoria, a inadequabilidade do uso de composições '5 S' (restauração), em vez de '2 S' (construção), para alguns serviços que não sofrem a influência do trânsito local. Tal fato acarretou custos superiores de tais serviços.

Manifestação do Dnit (fl. 10-11, peça 66): (...)

No caso específico de obras de melhoria de capacidade e duplicação de rodovias, situação objeto da presente auditoria, o extrato do volume 1 do Manual de Custos Rodoviários, 3ª Edição, 2003, publicado pelo Dnit (http://www.dnit.gov.br/ servicos/sicro/manual-de-custos-rodoviarios) nos permite identificar, à página 85, considerações a respeito da influência do tráfego nas velocidades de operação e consequentemente na produção dos serviços:

'A influência do tráfego de terceiros existente no percurso local está sendo considerada na velocidade média adotada. Para as velocidades médias utilizadas no cálculo das produções do transporte local em estrada pavimentada, consideram-se valores variáveis para os serviços de Construção, Conservação e Restauração, sendo os serviços de Restauração e Conservação os mais afetados. Entretanto, todos os serviços podem 'sofrer a influência de tráfego intenso de terceiros no percurso de seus transportes locais'. 'Os Serviços de Construção relativos à Adequação de Capacidade do Tráfego (Construção de 2ª Pista), ou de Correção de Pontos Críticos, deverão utilizar no cálculo de seus orçamentos, as velocidades adotadas para os serviços de Restauração'.

Adicionalmente, na página 7 do volume 7 do Manual de Custos Rodoviários, referente aos custos unitários de referência de obras de restauração rodoviária, pode-se observar textualmente, conforme extrato abaixo, instrução específica a respeito da utilização de composições de preços do grupo '5 S' em obras de adequação de capacidade, inclusive duplicação.

'Os preços de restauração serão também aplicados para os serviços de adequação de capacidade das rodovias (duplicações, terceiras faixas de tráfego, etc.) e correção de pontos críticos'. (...)

Manifestação da Prosul (fl. 21, peça 66):

O nosso entendimento é de que, considerando que se trata de projeto de restauração, melhoria de interseções, elevação de pista nas travessias urbanas para implantação de passagens superiores e duplicação de pista sem separação por canteiro central, com uso apenas de barreira central separador de 60 cm, os custos dos serviços são mais morosos e requerem cuidados especiais de execução.

O alto volume de trânsito, especialmente os intermitentes de carga que servem o Porto de São Francisco do Sul e os sazonais que utilizam as praias ao Leste de São Francisco do Sul, e a presença de muitas comunidades ao longo da via também justificam a maior dificuldade de execução comparadas à somente implantação da via. Portanto, é justificável para o caso o uso dos custos baseados no '5 S' em vez do '2 S'.

Manifestação da Iguatemi – Sotepa (fl. 28, peça 66):

Informamos que a utilização da tabela '5 S', de Restauração, é aplicada em todos os orçamentos de projetos de duplicação de rodovias existentes. Esse consórcio projetista considera, inclusive, que a redução de produtividade prevista (10%) não representa a redução ocorrida verdadeiramente em rodovias com alto volume de tráfego, como é o caso da maioria das rodovias quando duplicadas.

Análise:

As manifestações do Dnit e das projetistas se limitaram a descrever as características que justificam a redução de produtividade de serviços, e, consequentemente, a adoção das planilhas '5 S em vez das 2 S'. A alegação apresentada pela autarquia, ao trazer excertos do Manual de Custos Rodoviários, esclarece que há diversos serviços sob influência do tráfego existente. Entretanto, não se pode generalizar que todos os serviços previstos na obra serão afetados pelo trânsito local.

Em que pese o Manual de Custos Rodoviários do Sicro 2 prever a adoção das mesmas composições das obras de restauração para as obras de duplicação rodoviária, entende-se que, na prática, nem todos os serviços executados em duplicações devem considerar fatores de eficiência reduzidos para equipes

mecânicas, uma vez que grande parte deles é executada sobre a pista em construção, sem a interferência do trânsito da rodovia existente.

Conforme explicado no Relatório da Auditoria, não se criticou todos os serviços indiscriminadamente, não foi dito que a totalidade dos serviços deveria ser alterada para '2 S', mas sim aqueles que não sofrem interferências do tráfego.

Os argumentos trazidos aos autos não foram suficientes para explicar a diminuição de produtividade - decorrente do tráfego existente na rodovia – dos serviços listados no relatório de auditoria. Ademais, cabe ressaltar que tal assunto já foi tratado por este Tribunal, no Acórdão n. 2.396/2010 – Plenário, que determinou ao Dnit:

'9.3.18. abstenha-se de adotar redução de produtividade que contemple indiscriminadamente todos os equipamentos componentes das diversas patrulhas, como forma de recompensar possíveis perdas da capacidade produtiva das frentes de serviço com o aumento das interferências do tráfego;'

De modo mais específico, o Acórdão n. 1.596/2011 – Plenário listou alguns serviços que se enquadram na situação aqui tratada:

'9.2.5. substituir as composições de **restauração** rodoviária dos serviços 'concreto betuminoso usinado a quente', 'base de brita graduada', 'compactação de aterros a 95%', 'compactação de aterros a 100%', 'enleivamento', 'hidrossemeadura', 'escavação carga e transporte de material de 1ª categoria', e 'escavação carga e transporte de material de 3ª categoria', nos orçamentos dos nove lotes da obra, pelas respectivas composições de **construção**, admitindo-se, nesses casos, a redução da velocidade de ida e de volta dos caminhões basculantes nos serviços de 'escavação carga e transporte', desde que devidamente fundamentada;' (destaques inseridos)

Com uma análise mais detida, observa-se que, com exceção dos caminhões (basculante, carroceria e tanque), os equipamentos utilizados em diversos serviços da obra, pelas próprias características operativas das máquinas, têm a área de ação restrita a faixa da rodovia em construção. Para o caso em questão, listam-se os serviços a seguir:

a) Concreto Betuminoso Usinado a Quente - CBUQ: trator agrícola, rolo compactador – tanden, rolo compactador de pneus, vassoura mecânica, vibro acabadora de asfalto e caminhão basculante;

b) base de brita graduada: rolo compactador – tanden, rolo compactador de pneus, distribuidor de agregados, caminhão basculante e caminhão tanque;

c) compactação de aterros a 95% Proctor Normal: motoniveladora, trator agrícola, rolo compactador - pé de carneiro, grade de disco e caminhão tanque;

d) compactação de aterros a 100% Proctor Normal: motoniveladora, trator agrícola, rolo compactador - pé de carneiro, grade de discos e caminhão tanque;

e) hidrossemeadura: caminhão carroceria e equipamento para hidrossemeadura;

f) escavação carga e transporte de material de 1ª, 2ª e 3ª categorias: motoniveladora, escavadeira hidráulica e caminhão basculante.

Portanto, cabe determinar ao Dnit que efetue a troca das composições do tipo '5 S' por '2 S', dos seguintes serviços: hidrossemeadura, compactação de aterros a 95% PN, compactação de aterros a 100% PN, escavação, carga e transporte de material de 1ª, 2ª e 3ª categorias, base de brita graduada e CBUQ.

Conclui-se que a autarquia deve se abster de utilizar, indistintamente, composições de restauração rodoviária nos orçamentos de obras de duplicação, admitindo-se, entretanto, a redução da velocidade de ida e de volta dos caminhões previstos nos serviços, desde que devidamente fundamentado por meio de memorial justificativo próprio.

II.3 – Irregularidade: aquisição de areia comercial, em detrimento de sua exploração direta (Lotes 1, 2 e 3) – Achado 3.3

Apontou-se, no Relatório da Auditoria, que o Projeto Básico da BR-280/SC, em seus três lotes de obras, contempla a aquisição de areia comercial, embora se tenha constatado a possibilidade de sua exploração direta pelo executor do empreendimento.

Manifestação do Dnit (fls. 11/16, peça 66): (...)

Contudo entendemos que a solução apontada não necessariamente se mostra a mais vantajosa, verificando equívoco na utilização e aplicação da legislação afeta.(...)

Todavia, o entendimento esposado no Relatório de Fiscalização Preliminar, é de que a autarquia deverá solicitar ao Departamento Nacional da Produção Mineral – DNPM, o bloqueio das áreas de areal ao longo da rodovia, não sendo necessário o pagamento de qualquer indenização.

Além do próprio Código de Mineração (Decreto-Lei n. 227/1967), alterado pela Lei n. 9.314/1996, tem-se o Decreto n. 3.358/2000, que regulamenta a Lei n. 9.827/1999, que também alterou o Código de Mineração.

Vejamos o que estabelecem os arts. 1°, 2° e 3° do mencionado Decreto:

'Art. 1º Este Decreto regulamenta a Lei no 9.827, de 27 de agosto de 1999, dispondo sobre a extração de substâncias minerais de emprego imediato na construção civil, definidas em portaria do Ministro de Estado de Minas e Energia, por órgãos da administração direta e autárquica da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, para uso exclusivo em obras públicas por eles executadas diretamente, respeitados os direitos minerários em vigor nas áreas onde devam ser executadas as obras e vedada a comercialização.

Art. 2º A extração de substâncias minerais de emprego imediato na construção civil, definidas em portaria do Ministro de Estado de Minas e Energia, **por órgãos da administração direta e autárquica da União**, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, **para uso exclusivo em obras públicas por eles executadas diretamente**, depende de registro no Departamento Nacional de Produção Mineral - DNPM, autarquia vinculada ao Ministério de Minas e Energia, na forma do disposto neste Decreto.

Art. 3º O registro de extração será efetuado exclusivamente para substâncias minerais de emprego imediato na construção civil, definidas em portaria do Ministro de Estado de Minas e Energia, em área considerada livre nos termos do art. 18 do Decreto-Lei n. 227, de 28 de fevereiro de 1967 (Código de Mineração).

§ 1º Será admitido, em caráter excepcional, o registro de extração em área onerada, desde que o titular do direito minerário preexistente autorize expressamente a extração.

§ 2º A extração de que trata este Decreto fica adstrita à área máxima de cinco hectares.' (Grifos e sublinhados constantes da resposta)

Assim tem-se que o uso de jazidas por parte da Administração Pública, para uso dos minerais em obras públicas pode dar-se sob o regime da extração e não da lavra. (...)

Porém, necessário destacar ainda o que preconiza o parágrafo 1° do art. 3° do Decreto acima descrito, no que tange a excepcionalidade na extração de áreas já oneradas e mediante autorização expressa do titular do direito minerário.

Compreende-se que tal comando não garante à Administração a extração automática e imediata se a área se encontrar onerada, dependendo de autorização de seu titular, que poderá, em qualquer caso, por deter direito de lavra, por exemplo, exigir compensação monetária.

Em consonância com o contido no Relatório da 2ª Secob, várias das áreas de empréstimo indicadas no projeto e outras tantas jazidas ao longo da região da rodovia em tela estão oneradas, conforme demonstrado pela manifestação do Consórcio Iguatemi/Sotepa, em anexo.

Destarte, mesmo que se utilizasse a legislação minerária indicada no caso, ainda assim a Administração estaria sujeita aos custos de indenização para utilização de areia.

Nessa esteira de entendimento, temos, ainda, com o proveito da base legal utilizada pela 2ª Secob, o Parecer n. AGU-RB-02/97, adotado pelo Parecer do Advogado Geral da União n. GQ-129/97, aprovado pelo Presidente da República, com publicação no DOU de 26/08/1997, (...).

Manifestação da Prosul (fls. 21/22, peça 66): (...).

A dificuldade de obtenção da areia, quando de boa qualidade, tem encarecido cada vez mais o produto, e, em função disso, as empresas de extração tem se antecipado em obter os requerimentos de pesquisa e de lavra para sua comercialização. Tratam-se, pois, de empresas, em geral de pequeno porte, que vivem diariamente ofertando comercialmente a areia, sendo esta a sua única fonte de movimento.

Já o projeto tem seu tempo certo e depende do prazo e da época em que foi contratado. Portanto, não faz da areia seu principal produto, sendo um dos materiais indicados dentre as centenas que constituem o projeto. Por isso, quando de sua elaboração, nunca se consegue uma área sem que ela seja

requerida junto ao DNPM. Todas as áreas mencionadas no achado 3.3 eram conhecidas à época do projeto e sendo requeridas, não eram passíveis de exploração sem o pagamento de preço comercial.

Exemplos de areais requeridos e indicados em outros projetos com sendo 'areia extraída' deixaram de ser exploradas em função da dificuldade de obtenção da licença ambiental ou mesmo da negociação com o proprietário da terra. Tais dificuldades sempre retardam o desenvolvimento da obra, a ponto de paralisação do contrato. (...).

Manifestação da Iguatemi-Sotepa (fl. 28/29, peça 66): (...).

Apesar da eventual viabilidade de exploração de algum dos areais mencionados pela Auditoria do TCU, não se pode olvidar que, além do aspecto econômico, outros fatores necessitam ser avaliados.

Primeiramente, é importante informar que são bastante conhecidas as dificuldades encontradas para a liberação de jazidas no litoral do estado de Santa Catarina, e que acabam causando sérios atrasos no andamento das obras. Caso típico recente são as obras de duplicação da BR-101 sul, onde, mesmo com a destacada atuação direta do Dnit junto ao DNPM, vários casos se mostraram insolúveis, sendo necessário partir para a utilização de jazidas alternativas.

As dificuldades encontradas são, principalmente, de ordem ambiental, mas também nas negociações com superficiários e detentores dos direitos de lavra.(...)

Além disso, no caso das areias, deve-se avaliar se as jazidas indicadas possuem a devida qualidade exigida nas normas técnicas para serem, então, declaradas servíveis, principalmente aquelas destinadas para a confecção de concretos de cimento.

Nesse sentido, a projetista realizou pesquisas na região, e constatou que efetivamente existiam inúmeras áreas com requerimento junto ao DNPM, porém optou por indicar uma jazida comercial já em operação e que atende aos requisitos de qualidade exigidos.

Conforme antes mencionado, as dificuldades para liberação de novas jazidas são grandes, e não há certeza de que as solicitações de direito minerário em andamento no DNPM sejam aprovadas ou de que as solicitações de utilização pelo Dnit, sob o pretexto de interesse público, sejam autorizadas a tempo de atenderem às necessidades da obra.

Ademais, há diversos entraves burocráticos para que, como sugeriu o TCU, sejam negados os direitos minerários em questão aos seus solicitantes sob o pretexto de interesse público, tais como defesas administrativas no âmbito do DNPM, ou mesmo possíveis demandas judiciais por parte dos pesquisadores/solicitantes do direito de lavra.

À vista deste contexto, entende-se que a opção de utilizar areia comercial mostra-se adequada frente às dificuldades que serão encontradas para liberar novas jazidas e à insegurança inerente às demandas judiciais que, com certeza, serão suscitadas.

Análise:

Como descrito no Relatório da Auditoria, a questão da aquisição comercial **versus** exploração direta de materiais já foi tratada por este Tribunal, no Acórdão n. 2.396/2010 – Plenário:

'9.3. determinar ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), (...)

9.3.7. no caso da fundamentada necessidade da utilização de canga de minério para a construção da base e sub-base do pavimento, excluída a possibilidade de utilização de brita graduada ou solo-brita, solicite ao DNPM o bloqueio dos direitos de lavra das áreas de ocorrência desses materiais, nos termos do art. 7º da Portaria n. 441/CCE/DNPM';

Apesar de o assunto já ter sido tratado por esta Corte de Contas, cabe inserir novos elementos, a fim de reforçar o embasamento técnico/jurídico apresentado no Relatório da Auditoria e, assim, melhor analisar as manifestações do Dnit e das projetistas ora apresentadas.

A autarquia traz em sua argumentação: '(...) o entendimento esposado no Relatório de Fiscalização Preliminar é de que esta autarquia deverá solicitar ao DNPM o bloqueio das áreas de areal ao longo da rodovia, não sendo necessário o pagamento de qualquer indenização'. Entretanto, conforme se pode verificar do Relatório da Auditoria, esse não foi o posicionamento adotado pelos auditores, ao citar o art. 42 do Código Minerário:

'A autorização será recusada, se a lavra for considerada prejudicial ao bem público ou comprometer interesses que superem a utilidade da exploração industrial, a juízo do Governo. Neste

último caso, **o pesquisador terá direito de receber do Governo a indenização das despesas feitas com os trabalhos de pesquisa**, uma vez que haja sido aprovado o Relatório. (destaque inserido).'

Citou-se, também, trecho do parecer DNPM/PROGE 136/2005, que acompanha essa linha de raciocínio, qual seja, o direito de indenização das despesas com os trabalhos de pesquisa. Desse modo, não é correto dizer que os auditores, no Relatório da Auditoria, apontaram a desnecessidade de qualquer indenização após o bloqueio de áreas de areal.

Outra parte da argumentação do Dnit foi baseada no Parecer n. AGU-RB-02/97, adotado pelo Parecer do Advogado Geral da União n. GQ-129/97. Entretanto, tais pareceres foram revogados no ano de 2005. A seguir, excerto do parecer PROGE n. 426/2009-FMM-LBTL-MP-SDM, aprovado pelo Diretor-Geral do DNPM:

'Ainda a título de considerações iniciais, julgamos pertinente mencionar que, há até pouco tempo atrás, aplicava-se o art. 3º, § 1º, do Código Minerário (CM), segundo a interpretação fixada pela Advocacia-Geral da União no Parecer n. AGU/RB-02/97 (aprovado pelo Parecer GQ n. 129/1997). Conforme será exposto detalhadamente adiante, **discordamos** do referido parecer em dois pontos de sua conclusão, quais sejam: (a) **a aplicabilidade de art. 3º, § 1º, do CM exclusivamente às áreas consideradas livres (não oneradas por requerimentos ou direitos minerários) e** (b) a vedação de beneficiamento nos casos abrangidos pelo art. 3º, § 1º, do CM.'

De todo modo, o referido parecer jurídico, bem como o Parecer n. GQ 137/1998, que ratificou os seus termos, foram revogados em 2005, pelo Parecer n. AC 45/2005, devidamente aprovado pelo Presidente da República e que adotou a Nota AGU/CGU/DECOR n. 10/2005-SFT. Com efeito, o entendimento firmado pela AGU relativamente à aplicabilidade do art. 3º, § 1º do CM perdeu a sua força vinculativa em relação aos órgãos e entidades integrantes da Administração Pública Federal.

Relevante destacar outros pontos do mesmo parecer, PROGE n. 426/2009-FMM-LBTL-MP-SDM, cujo assunto é a consulta acerca da interpretação do art. 3º, § 1º, do Código de Mineração.

Na sua fl. 2, traz o seguinte: '8. O art. 3º, § 1º, do Código de Mineração pode ser aplicado inclusive em áreas oneradas por requerimentos ou títulos minerários, por ausência de vedação legal.'

Na fl. 7: 'Em regra, a exemplo das situações hipotéticas descritas acima, a necessidade dos trabalhos decorrerá, quase sempre, de fatores naturais ou físicos (relevo do local, por exemplo). Todavia, não excluímos, em princípio, a possibilidade de que a efetiva necessidade do desmonte de material ou da movimentação de terra decorra fatores de outra natureza igualmente impeditivos à execução da obra, como, por exemplo, de cunho mercadológico (ausência ou insuficiência do material na região ou, em havendo oferta, até mesmo a verificação de algum intenso movimento extorsivo por parte dos agentes do mercado local de agregados)'.

Na fl. 12, item (c) 'Da possibilidade de aplicação em áreas oneradas:', tem-se: 'Em outras palavras, acreditamos que a inexistência de limitação legal expressa para aplicação do § 1º e do art. 3º às áreas oneradas por requerimentos ou direitos minerários decorreu de uma escolha consciente do legislador que, ponderando os interesses envolvidos, optou por privilegiar, nesses casos, o direito de propriedade. Entendemos, inclusive, que o CM traçou o caminho correto'.

Admitir uma vedação genérica à aplicação da regra de exceção do art. 3º, § 1º, do CM em área onerada por qualquer requerimento ou direito minerário poderia gerar, de fato, situações a nosso ver incompatíveis com os valores cultivados pelo próprio texto constitucional. Assim, por exemplo, um simples requerimento de pesquisa para ouro, que representa mera expectativa de direito, poderia impedir ou condicionar à anuência prévia do requerente a execução, pelo proprietário do imóvel, de uma obra de abertura de via de acesso ou de construção de benfeitorias dentro de sua própria fazenda.

Acreditamos que admitir essa hipótese poderia, ainda, incitar a utilização dos requerimentos e direitos minerários como instrumento de barganha e especulação por terceiros, em franco desvirtuamento da finalidade precípua dos regimes jurídicos de aproveitamento mineral.

Em resumo, parte do embasamento jurídico adotado já não é mais válido, pois foi revogado. Ademais, o parecer PROGE n. 426/2009-FMM-LBTL-MP-SDM concluiu: 'O art. 3º, § 1º, do Código de Mineração pode ser aplicado inclusive em áreas oneradas por requerimentos ou títulos minerários, por

ausência de vedação legal'. Frise-se que tal parecer foi aprovado por despacho do Diretor-Geral do DNPM.

Assim, mesmo considerando que as jazidas locais já estão oneradas, o custo final da areia será intermediário aos custos da areia extraída e da areia adquirida comercialmente, pois o custo de indenização dessas jazidas é certamente menor do que os valores comerciais, em que o lucro já está embutido.

Os areais exemplificados no Relatório da Auditoria com possibilidade de substituir os que foram indicados em projeto são os seguintes (números dos processos de requerimento junto ao DNPM): **Lote 1**: 815.981/1996, 815.561/2001, 815.451/2004, 815.379/2004, 815.443/2005, 815.377/2004, 815.226/1992, 815.452/2004 e 815.294/2004; **Lote 2**: 815.340/2002 e 815.053/2008; **Lote 3**: 815.340/2002 e 815.053/2008.

Portanto, tendo em vista as argumentações do Dnit e da projetista, que não foram suficientes para afastar os indícios de irregularidade apontados, e em virtude da materialidade da questão envolvida (valores superiores a R$ 20 milhões), cabe determinar ao Dnit que providencie estudos conclusivos acerca da viabilidade técnico-econômica da aplicação ou não da alternativa mais econômica de execução da obra com areia extraída.

Tais estudos deverão contemplar as jazidas potenciais, circunvizinhas ao trecho, que não possuam licenciamento ou lavra concedida pelo DNPM. Caso se conclua pela maior economicidade da alternativa de extração da areia, solicite ao DNPM o bloqueio dos direitos de lavra dos areais adjacentes à obra, nos termos do art. 7º da Portaria 441/CCE/DNPM.

O benefício potencial em relação a este item é superior a R$ 20 milhões, e será efetivado quando o Dnit proceder às alterações indicadas neste relatório.

II.4 – Irregularidade: utilização de fator de contração inadequado, com majoração indevida dos volumes de terraplenagem (Lotes 2 e 3) – Achado 3.3

Foi apontada, no Relatório da Auditoria, a utilização de fatores de contração inadequados, o que acarretou a superestimativa nos quantitativos dos serviços de escavação, carga e transporte.

Manifestação do Dnit (fl. 16, peça 66):

Conforme resposta do Consórcio Projetista, de acordo com as tratativas realizadas na fase de aprovação do Projeto Básico, ensaios adicionais serão realizados na Fase de Projeto Executivo para definir o fator de contração representativo para os serviços de terraplenagem.

Se confirmados fatores de contração menores do que aqueles adotados, as quantidades serão corrigidas na referida Fase de Projeto Executivo, com correção automática do contrato de obra.

Manifestação da empresa projetista (fls. 29/30, peça 66):

O próprio órgão estadual de rodovias – Deinfra orienta a aplicação de índices que variam de 1,30 a 1,40, dependendo da região e das características de cada projeto.

É importante informar que o índice relativo somente ao empolamento corte x aterro varia, nos projetos já realizados por nossas empresas, de 1,20 até 1,25. O que diferencia nossa região são as perdas devidas ao processo de limpeza do terreno, que apresenta espessuras bastante superiores aos 0,20 m considerados nos cálculos dos volumes de terraplenagem.

Atente-se que esta perda deve ser considerada no local de escavação e no local dos aterros a realizar, e que esta espessura de limpeza chega a 1,00m ou mais, nos casos de presença de vegetação de grande porte.

Essas considerações justificam também a aplicação de parâmetros diferenciados nos dois Lotes do projeto, pois o Lote 2 refere-se ao alargamento da plataforma da rodovia existente, em terreno relativamente plano, sem vegetação de grande porte, e o Lote 3 refere-se à implantação de uma nova plataforma de rodovia duplicada sobre terreno virgem.

É importante lembrar que estamos tratando do projeto básico para licitação da obra, desta forma não sendo no futuro aceitável o aparecimento de quantidades de serviço subavaliadas, que com certeza acarretariam em indesejáveis aditivos contratuais positivos já no detalhamento do Projeto Executivo ou durante a fase de obras.

Informamos que o detalhamento do Projeto Executivo está em andamento, e está sendo programada a execução de ensaios **in situ** e em laboratório para definição dos índices a serem utilizados, acrescidos de perdas a serem consideradas e devidamente justificadas.

Análise:

A projetista levantou a questão das perdas decorrentes da limpeza da camada vegetal do terreno, com espessuras bastante superiores a 0,2 metro.

Assim, em tese, o fator de contração 'inflado' seria uma forma de prever um maior volume de corte para se compensar o material não servível à composição dos aterros. A argumentação é, a primeira vista, aceitável. Entretanto, não é razoável utilizar dessa justificativa indiscriminadamente para se fazer uso do fator de contração elevado.

Para o caso em questão, não foram apresentados elementos (cálculos, sondagens, dados com a espessura da camada vegetal) suficientes para justificar o fator de 1,35 ou de 1,4, dependendo do Lote. A projetista apenas listou fatores que podem elevar o fator de contração, entretanto, não demonstrou tecnicamente tal fato.

Ademais, conforme tratado no TC 016.214/2007-5, o procedimento correto e de previsão de custos mais precisa seria a consideração do real fator de contração e a quantificação separada da remoção de camada vegetal existente. A adoção dessa metodologia reflete de maneira mais precisa os custos e afasta as dúvidas e discussões em relação ao fator de contração e também aos custos dos transportes.

Quando o procedimento de quantificação de material a ser escavado é adotado, com fator de contração acima do valor real, ocorre uma superestimativa na quantificação de transporte desse material. A camada vegetal retirada não tem a mesma distância de transporte do material a ser utilizado nos aterros. A camada vegetal proveniente dos cortes, naturalmente, não é transportada até os aterros, e sim colocada ao lado do local de sua retirada. (...)

Assim, diante das informações acima, conclui-se pelo não-acatamento dos argumentos trazidos pelo Dnit e pelas projetistas. Ademais, deve-se determinar à autarquia que, em seus projetos – para a quantificação de escavações e compactações a serem inseridas na planilha orçamentária – considere, no cálculo da área das seções geométricas, as primitivas de terraplenagem após as operações de desmatamento, destocamento e limpeza, conforme sugere o Manual de Implantação Básica do Dnit (Lotes 2 e 3).

II.5 – Irregularidade: quantificação inadequada do serviço de 'regularização de subleito' (Lotes 2 e 3) - Achado 3.3.

Apontou-se a superestimativa, nos projetos básicos dos Lotes 2 e 3, considerando especificações de serviço do Dnit, do quantitativo de execução do serviço 'regularização do subleito'.

Manifestação do Dnit (fl. 16, peça 66):

Conforme resposta do consórcio projetista, o apontamento do Auditor do TCU levantou uma quantificação incorreta que será corrigida.

Manifestação da empresa projetista (fl. 30, peça 66):

A quantidade informada no orçamento efetivamente não está correta. Houve equívoco do orçamentista ao considerar o serviço de regularização de subleito também sobre os aterros a realizar. Este quantitativo foi recalculado conforme memória de cálculo apresentada no Anexo II.

Análise:

Pelas respostas apresentadas, a irregularidade apontada em relação ao serviço de 'regularização de subleito' foi considerada procedente. O Dnit reduziu as quantidades na recente alteração do orçamento da obra.

Para o Lote 2, a quantificação do serviço foi corrigida, e reduziu-se a quantidade de 181.535 m^2 para 43.675 m^2. A redução efetuada foi inclusive maior que a estimada no Relatório da Auditoria. A autarquia apresentou a memória de cálculo (fls. 54/55, peça 66), e, na análise por esta unidade, concluiu-se pela adequabilidade da nova quantificação, exceto por um detalhe. Identificou-se uma irregularidade nos cálculos. Depois de totalizada a quantidade de serviço, inseriu-se sem qualquer amparo técnico, na planilha de quantificação, para todos os serviços de pavimentação, inclusive a regularização do subleito, o item 'eventuais 10%', sem motivação para tal procedimento.

Por não haver fundamento técnico para tal majoração, tampouco justificativas, entende-se necessário que se exclua dos quantitativos apurados para os serviços de pavimentação – memória de cálculo às fls. 54/55, peça 66 - a parcela referente a 'eventuais 10%'.

No Lote 3, a redução foi de 636.235 m^2, para 247.245 m^2. A redução efetuada foi inclusive maior que a estimada no relatório de auditoria. Entretanto, não foi apresentada a planilha com o demonstrativo das quantidades do serviço. Como se trata da mesma projetista do Lote 2, há a possibilidade de se encontrar a mesma falha descrita no parágrafo anterior (acréscimo irregular de 10%).

Assim, o benefício efetivo da auditoria, em relação ao serviço de regularização do subleito, é de R$ 123.506,78, referente às alterações já efetuadas no quantitativo do Lote 2. No Lote 3, o benefício efetivo é de R$ 306.939,65.

Desse modo, com as correções efetuadas pelo Dnit, a irregularidade apontada pode ser considerada parcialmente saneada, restando promover a retirada dos 10%, descritos nos parágrafos anteriores, dos quantitativos de serviços de pavimentação do Lote 2. Caso confirmada a mesma irregularidade no Lote 3, acréscimo irregular de 10%, deve-se proceder, também, à exclusão desse fator dos quantitativos relacionados aos serviços de pavimentação. Essa questão será melhor detalhada no item 'III – Informações adicionais' deste trabalho.

II.6 – Irregularidade: quantificação indevida de cambotas metálicas e de pés direito no túnel (Lote 3) – Achado 3.3

Foram apontadas, no relatório, inconsistências na quantificação de cambotas metálicas e pés direito a instalar no túnel.

Manifestação do Dnit (fl. 16, peça 66):

Conforme resposta do consórcio projetista, apenas o apontamento do Auditor do TCU relativo aos pés direito apresenta uma quantificação incorreta que será corrigida.

Manifestação da empresa projetista (fls. 30/34, peça 66):

Em relação à quantificação de cambotas metálicas, a projetista respondeu:

Quanto ao espaçamento médio adotado, de 60 cm, devem ser observadas as seguintes informações:

Do item 4.6.2, do Volume I, na seção Escavação do Túnel em Solo extrai-se: Escavação da calota do túnel em solo:

Depois do primeiro lance de enfilagens executado e antes do início da escavação propriamente dita serão instaladas algumas cambotas com o pé encostado no início do espelho, para conferir rigidez inicial ao conjunto de cambotas que serão utilizadas no interior do maciço terroso.

Os avanços serão de 0,5 m a 0,75 m, conforme o espaçamento das cambotas, deixando um núcleo central de sustentação da cabeceira. Após cada avanço, será instalada uma cambota e aplicado concreto projetado.

Já a Especificação de Serviço EC-TU-09 – Cambotas Metálicas deixa claro que a distância entre as cambotas é variável, em função da carga atuante no sistema. (...).

Assim e tendo como referência outras obras subterrâneas recentemente conduzidas pelo Dnit, é correto o entendimento de se deixar o espaçamento entre as cambotas, em termos de valor médio, em **0,60 m**.

No que se refere ao número de pés direito das cambotas, a empresa declarou: 'Em relação ao número de pés direito das cambotas, está correto o entendimento do auditor, no que se refere ao 'repique' do índice de 10%. Esta quantidade será corrigida para: 1.680 + 0,95 x 1.680 = 3.276. Adotado = 3.276 unidades'.

Análise:

Em relação à quantificação de pés direito das cambotas, a empresa projetista reconheceu o equívoco e procederá a correção da quantidade. Na atualização do projeto efetuada, verificou-se que o Dnit corrigiu o quantitativo. Assim, o benefício efetivo da auditoria, em relação à correção do quantitativo de pés direito, é de R$ 523.797,84 (R$ 1.616,66*(3.600 - 3.276)).

Contudo, na questão da quantificação do número de cambotas, a projetista ratificou os cálculos iniciais. Verificou-se que a projetista não adotou a quantificação sugerida por Bieniawski. Entretanto – como o número de cambotas adotado foi superior ao obtido pelo método de Bieniawski, e sabendo que se

trata de elemento estrutural – a quantificação a maior, **a priori**, aumentaria a sustentação do túnel, situação que, nesse caso, enseja a aceitação do posicionamento da projetista.

De todo modo, cabe chamar a atenção para, quando da execução da obra, a empresa supervisora e os técnicos do Dnit atentem para a efetiva execução desse elemento estrutural, com o distanciamento e as quantidades projetadas.

Por ser a cambota um elemento que não ficará visível após a execução do preenchimento com concreto projetado, entendem-se necessários registros fotográficos ou outros meios utilizados pela fiscalização que comprovem, **a posteriori**, a forma executiva desse elemento estrutural defendida pela empresa projetista.

II.7 – Irregularidade: quantificação inadequada de concreto projetado e de fibras de polietileno (Lote 3) – Achado 3.3

No Relatório da Auditoria foram apontadas inconsistências nas quantificações do concreto projetado e da armação com fibras de polietileno.

Manifestação do Dnit (fl. 17, peça 66):

Conforme resposta do consórcio projetista não há o erro apontado pelo Auditor do TCU, porém, a revisão das quantidades ensejou uma pequena alteração no volume de concreto projetado que será corrigido.

Manifestação da empresa projetista (fl. 34/36, peça 66):

a.7.1 - Concreto projetado

Inicialmente queremos registrar que o equívoco apontado pelo auditor já foi corrigido no encaminhamento feito em Fev/2011. Para não deixar dúvidas, reproduzimos abaixo nossas explicações:

'Assim, a quantidade de concreto projetado foi revista, pois, conforme indicado na folha de desenho da Seção Tipo dos Túneis, nos locais de escavação onde o material é classificado como I, II ou III, a espessura de concreto projetado pode chegar a 25 cm. (...)

Chamamos também a atenção para a especificação de serviço EC-TU-12 CONCRETO PROJETADO, que, atendendo orientação do setor técnico do Dnit, indica uma limitação de 20% da espessura de concreto projetado para a medição de superescavação no túnel. Sendo assim, a especificação ficou assim redigida:

'Havendo necessidade de consumo superior de concreto projetado, comprovadamente sem responsabilidade da Empreiteira e a exclusivo critério da Fiscalização, o eventual excesso de consumo poderá ser objeto de medição. A Medição do eventual excesso de consumo devido a superescavação será limitada a 20% da espessura total de concreto projetado.

Nos cálculos do volume de concreto projetado foi considerado, ainda, o quantitativo necessário para o 'Invert', previsto no projeto para sustentar os empuxos verticais que ocorrem nos emboques do túnel.

Com base no exposto, o quantitativo de concreto projetado foi revisado e atualizado para: trecho cambotado = 910m x (21,3 + 4,2 + 4,2) x 0,4 = 10.811$m^{3;}$ trecho não cambotado =1.200m x (21,3 + 4,2 + 4,2) x 0,20 = 7.128$m^{3;}$ Superescavação sem imperícia da construtora = [910 m (21,3 + 4,2 + 4,2) x 0,4] x 0,2 + [1.200 (21,3 + 4,2 + 4,2) x 0,20] x 0,2 = 3.588 $m^{3;}$ Invert = (155 x 2) x 0,4 x 18 = 2.232 $m^{3;}$ Desplacamentos inerentes ao tipo de rocha e não provocadas por imperícia da construtora = 2x200m x (21,3 + 4,2 + 4,2) x 0,1 = 1.188$m^{3.}$ Total = 10.811 + 7.128 + 3.588 + 2.232 + 1.188 = 24.947$m^{3;}$ Adotado = 24.947m^{3}**.**

a.7.2 - Fibras de polietileno

Em relação ao consumo de fibras de polietileno, consideramos desnecessário alterar a quantidade, pois, conforme indicado no projeto, a taxa de aplicação de fibras varia de 6 a 8 kg/m^3. Somente após o início dos trabalhos, por meio de ensaios específicos (principalmente tenacidade das peças), é que se chegará ao traço ideal. Mesmo assim, caso seja necessário adequar o quantitativo durante as obras, tal ajuste poderá ocorrer quando da elaboração do Projeto Executivo.

Análise:

A projetista aceitou, em parte, a redução de quantitativo de concreto projetado a ser aplicado no trecho não cambotado. Considerou que a espessura do concreto será de vinte centímetros, em vez dos trinta centímetros previstos inicialmente.

Entretanto, na recente atualização do projeto e do orçamento, foi inserido um novo elemento, chamado de 'invert', onde serão aplicadas camadas de concreto projetado. Não foram trazidos aos autos elementos que permitissem a análise técnica e quantitativa desse novo componente. Assim, não ficou evidente a real necessidade do 'invert', além de não ser possível verificar a razoabilidade da quantidade de concreto projetado a ser utilizada na sua constituição.

Diante de tal fato, cabe determinar ao Dnit que demonstre tecnicamente, por meio de projeto e memória de cálculo detalhados, a real necessidade do chamado 'invert' e sua quantificação.

Em relação às fibras de polietileno, uma vez que a sua quantificação é proporcional ao volume de concreto projetado, e este não foi alterado, também não haverá mudanças no quantitativo das fibras.

II.8 – Irregularidade: adoção de solução antieconômica para o serviço de barreiras de segurança dupla (Lotes 2 e 3) – Achado 3.3

Apontou-se no Relatório da Auditoria discrepâncias entre os preços da barreira de segurança dupla entre o Lote 1 e os Lotes 2 e 3. Tal diferença de valores decorreu da diferença de processo construtivo do serviço entre os lotes: máquina extrusora e formas deslizantes (Lote 1) e execução clássica e formas de madeira (Lotes 2 e 3).

Manifestação do Dnit (fl. 17, peça 66):

A análise do Projeto também levantou esta questão, por entender que não havia sentido métodos diferenciados de construção de barreiras em Lotes contíguos, mas acatou as justificativas do projetista do Lote 02 de projeto, que adotou a composição disponível no Sicro. Por outro lado, a composição nova criada pelo projetista do Lote 01, embora aceita, ainda carece de aprovação pela CGCIT. De qualquer forma, mesmo que ainda haja alteração na composição do Lote 01, entende-se que o processo construtivo indicado na composição é mais realista e usualmente empregado em obras rodoviárias, do que o sistema presente na composição do Sicro.

Assim, tão logo seja aprovado pela CGCIT a composição de serviço de 'barreira de segurança dupla com forma deslizante AC', será solicitado ao Consórcio projetista do Lote 02 a adequação de sua composição de serviço à composição deste mesmo serviço no Lote 01.

Manifestação da projetista (fl. 37, peça 66):

O consórcio projetista destes dois Lotes seguiu a orientação do Dnit, de utilizar sempre os preços do sistema Sicro, quando disponíveis, como é o presente caso. A título informativo, observamos que a produção considerada na composição do Sicro é de 20 metros/hora, ou a utilização de 0,05 hora de equipamentos por metro de produção.

Análise:

Tendo em vista o reconhecimento do Dnit de que 'o processo construtivo indicado na composição é mais realista e usualmente empregado em obras rodoviárias do que o sistema presente na composição do Sicro', a não-existência de justificativa técnica fundamentada para a opção mais cara da execução convencional (Sicro) e o atendimento ao princípio da economicidade, a adoção do sistema executivo com extrusão do concreto e fôrmas deslizantes também nos demais Lotes mostra-se mais adequada.

Verificou-se, em análise ao orçamento atualizado (set/10), que o Dnit procedeu às alterações recomendadas no Relatório da Auditoria. Os preços do serviço de barreira de segurança foram alterados: de R$ 327,45 para R$ 129,64 no Lote 2, e de R$ 333,75 para R$ 130,17 no Lote 3.

A alteração procedida pela autarquia levou à diminuição do orçamento da obra. O benefício efetivo da auditoria, em relação à redução dos preços, é de R$ 1.416.319,60 (7.160*(R$ 327,45 – R$ 129,64)) para o Lote 2 e de R$ 4.403.435,40 (21.630*(R$ 333,75 – R$ 130,17)) para o Lote 3.

Conclui-se, assim, pelo saneamento da irregularidade apontada.

II.9 – Irregularidade: insuficiência de sondagens para solos moles (Lotes 2 e 3) – Achado 3.3.

Verificou-se que os projetos dos Lotes 2 e 3 da BR-280/SC não atenderam ao critério mínimo de investigações especificado pela norma Dner-PRO n. 381/1998, no que se refere a sondagens para identificação de solos moles.

Manifestação do Dnit (fls. 17/19, peça 66): (...)

A preocupação de que o número de sondagens deveria ser maior com o único propósito de atender a um normativo técnico, não pode ser impeditiva de seguir com o projeto, ou seja, de aceitá-lo, diante da impossibilidade de aumento de quantidades previstas no contrato do projeto e da boa aproximação demonstrada pelas investigações realizadas. Esta afirmação ganha mais sustentação se avaliarmos que as soluções aventadas para o Lote 2.1 baseiam-se fundamentalmente na aceleração dos recalques e equilíbrio do maciço de aterro sobre os solos moles, fato pouco influenciável com o aumento de sondagens se confirmadas as espessuras do depósito mole já delimitadas.

O fato de a Norma n. 381/1998 preconizar a realização de sondagens a percussão com espaçamento não superior a 100 m para depósitos de solos moles com extensão superior a 100 m, não restringe a interpretação do engenheiro geotécnico se houver elementos técnicos baseados em sondagens mais espaçadas, que conduzam para uma delimitação coerente, em que haja repetição dos parâmetros geotécnicos e de estratigrafia e seja possível identificar a região onde começa e termina o solo mole, a variação de espessura, a extensão do segmento de maior espessura, a variação estratigráfica comportamental traduzida nos resultados de resistência do ensaio SPT e a observância do que ocorreu no segmento rodoviário existente paralelo ao depósito mole.

Isto posto, todos esses elementos foram identificados na investigação feita pelo projeto, principalmente no Lote 2.1, em que o depósito de solo mole é contínuo e tem um segmento rodoviário existente sobre ele e paralelo ao novo aterro projetado. Buscar a obediência à Norma n. 381/1998, neste caso, em que não havia mais quantidades de sondagens e ensaios geotécnicos especiais na planilha de preços do contrato de projeto, mesmo com os acréscimos permitidos, implicaria em encerrar o contrato, licitar outro projeto, **desprezando a atuação do corpo técnico do consórcio projetista que, calcado em número menor de investigações do que o sugerido na norma 381/98, aponta onde estão presentes os depósitos moles, com boa margem de segurança**, qual o comportamento esperado e quais as soluções necessárias para estabilização e controle da compressibilidade. (...)

Logo, conclui-se que a norma é um procedimento de orientação, mas a capacidade do projetista em interpretar o perfil geológico/geotécnico, ainda mais quando a condição de campo assim o permitir, não inviabiliza a aplicação de ensaios diferentes da norma.

Manifestação da projetista (fls. 37/39, peça 66): (...)

Dessa maneira, se considerarmos simplesmente o que diz a Norma Dner-PRO n. 381/1998, o apontamento da auditoria do TCU está correto ao entender que as quantidades de sondagens são inferiores às quantidades preconizadas naquela norma.

Em contrapartida, a preocupação de que o número de sondagens deveria ser maior, com o único propósito de atender a um normativo técnico, não pode ser impeditiva de se continuar com o projeto, ou seja, de aceitá-lo diante da impossibilidade legal de aumentar as quantidades previstas no contrato e da boa aproximação demonstrada pelas investigações realizadas.

Se analisarmos o estudo geotécnico do projeto, é facilmente identificável que as regiões de solos moles estão concentradas entre os km 38 e 45 (Lote 2.1 de projeto) e entre os km 50,9 e 54,2 e os km 56,3 e 63,9 (Lote 2.2 de projeto). No caso do Lote 2.1 o depósito de solo mole é contínuo e o espaçamento de sondagens permite mostrar, com boa aproximação, que se trata de um solo mole homogêneo, dividido em dois subgrupos (argila mole e turfa), e de profundidades sequenciais entre furos de sondagem que denotam estar coerente e, portanto, correta, a definição das espessuras do depósito mole ao longo deste macro segmento.

Esta afirmação ganha mais sustentação se avaliarmos que as soluções aventadas para o Lote 2.1 baseiam-se fundamentalmente na aceleração dos recalques e no equilíbrio do maciço de aterro sobre os solos moles, tendo pouca influência se aumentarmos o número de sondagens para confirmar as espessuras do depósito mole delimitadas.

A Norma Dner-PRO n. 381/1998, ao preconizar a realização de sondagens a percussão com espaçamento não superior a 100 m para depósitos de solos moles com extensão superior a 100 m, não restringe a interpretação do engenheiro geotécnico se houver elementos técnicos baseados em sondagens mais espaçadas que conduzam para uma delimitação coerente, baseada nas seguintes premissas: repetição

dos parâmetros geotécnicos e de estratigrafia; possibilidade de identificação da região onde começa e termina o solo mole; mensuração da variação de espessura até o ponto de maior espessura; mensuração da extensão do segmento de maior espessura; identificação da variação estratigráfica comportamental traduzida nos resultados de resistência do ensaio SPT; observação do que ocorreu no segmento rodoviário existente paralelo ao depósito mole.

Todos estes elementos foram identificados na investigação feita pelo projeto, principalmente no Lote 2.1, em que o depósito de solo mole é continuo e tem um segmento rodoviário existente sobre ele e paralelo ao novo aterro projetado. Obrigar a obediência à norma neste caso, em que não havia mais quantidades disponíveis de sondagens e ensaios geotécnicos especiais na planilha de preços do contrato, mesmo com os acréscimos legais permitidos, implicaria em encerrar o contrato e licitar outro projeto ou a sua complementação, desprezando a experiência do corpo técnico do consórcio projetista que, calcado em número menor de investigações do que o sugerido na Norma n. 381/1998, aponta onde estão presentes os depósitos moles, com boa margem de segurança, qual o comportamento esperado e quais as soluções necessárias para estabilização e controle da compressibilidade.

No caso do Lote 2.2, contorno de Jaraguá do Sul, a ocorrência de solos moles não se dá de maneira continua, em forma de um grande depósito de solo mole, como no Lote 2.1. Na parte baixa do terreno sob a diretriz de duplicação tem-se uma região de alternância de bolsões de solos moles de pouca espessura e camadas de areia. O projeto investigou todos os bolsões, seja através de sondagens a percussão, seja através de sondagens a trado. Isto permitiu identificar início, fim e espessura esperada, obtendo-se uma boa margem de segurança em relação às soluções geotécnicas.

Logo, entendemos que o projeto elaborado atende às necessidades técnicas quanto às investigações geotécnicas, tendo sido a Norma Dner-PRO n. 381/1998 atendida dentro dos limites legais contratuais, sendo complementada pela experiente interpretação do engenheiro geotécnico e sua equipe de projeto.

Análise:

A argumentação do Dnit e da projetista foi no sentido de destacar a competência e experiência da empresa executora nas sondagens e caracterização do terreno, em detrimento do disposto na Norma. É até razoável considerar que, em determinados casos concretos, a experiência do executor possibilita a este a escolha mais adequada dos locais de sondagem. Entretanto, não se pode tornar regra geral o fato de a experiência do executor sobrepor-se à norma.

No caso concreto, verifica-se que os ditames da Norma não foram cumpridos na íntegra, em função de o contrato para elaboração do projeto ter esgotado o limite legal para adição de serviço. Tal situação não justifica a insuficiência de sondagens do projeto apresentado.

Dessa forma, permanece o risco de – no momento da execução da obra, com as escavações e movimentações de solo – ser verificado que o quantitativo de solos moles não foi corretamente previsto, em decorrência da insuficiência de sondagens. A eventual caracterização geotécnica deficiente pode acarretar falhas nas quantificações de diversos serviços.

Portanto, continua a recomendação de se proceder ao aperfeiçoamento do projeto, com novas investigações, de modo a obter um perfil geotécnico detalhado que possibilite a adequada avaliação e quantificação dos serviços, nos termos da Norma Dner-PRO n. 381/1998, além do atendimento ao art. 6º, inciso IX, alínea **f**, da Lei n. 8.666 de 1993.

II.10 – Irregularidade: insuficiência de sondagens para túnel (Lote 3) – Achado 3.3.

Durante a auditoria, na análise dos estudos de caracterização geológica da região onde será construído o túnel (Lote 3), verificou-se que as sondagens foram executadas em desacordo com as especificações trazidas pela norma NBR n. 8.044/1983.

Manifestação do Dnit (fl. 19, peça 66):

De acordo com a resposta do Consórcio Projetista, a quantidade de sondagens realizadas no Túnel atende a Norma NBR 8044/83. Inicialmente foram realizadas duas sondagens e, após análise do Analista do Dnit para aprovação do Projeto Básico, foram solicitadas sondagens complementares que, embora realizadas e apresentadas ao analista para aceitação do estudo, não foram incorporadas na impressão do Projeto Básico, o que será feito na Impressão Definitiva do Projeto Executivo.

Manifestação da projetista (fls. 39/40, peça 66): (...)

Com esses ensaios, quando o Projeto foi objeto de análise pelo setor técnico do Dnit (Análise Consolidada de Obras de Arte Especiais, no processo 50616.001211/2004-31, finalizada em novembro de 2009), se identificou a necessidade de complementar as sondagens, a fim de adequar ao prescrito na Norma NBR n. 8.044/1983 – Projeto Geotécnico, a qual é citada na análise desta autarquia.

De imediato, o Consórcio Projetista providenciou a execução da Sondagem Mista SM06, ainda em dezembro de 2009, além da retirada de amostra indeformada em poço de investigação, na região do Emboque Oeste, em profundidade de cerca de 3 m.

Em função da carência de sondagens no Emboque Leste, em reunião realizada na Superintendência Regional no Dnit no Estado de Santa Catarina, no dia 03/08/2010, foi solicitado ao Consórcio mais investigação naquela região. Atendemos esta solicitação através da realização de uma nova campanha de sondagens mista, constituídas das sondagens SM-07 e SM-08. **As sondagens SM-07 e SM-08 foram consideradas no projeto e serão apresentadas no Projeto Executivo, razão pela qual não puderam ser analisadas pela auditoria do TCU.**

Com relação ao SM-06, no Projeto Executivo foi corrigido o estaqueamento e compatibilizado o desenho plotado no perfil com a indicação no Boletim de Sondagem.

Assim sendo, através da realização das sondagens mistas SM-06, SM-07 e SM-08 a Norma NBR n. 8.044/1983 foi plenamente obedecida. Há de se lembrar ainda que, no referido normativo, comenta-se a necessidade de investigação direta na área dos emboques (e/ou locais com cobertura inferior a 50 m), mas sem apresentar quantitativo mínimo. Apenas uma sondagem por emboque (Leste e Oeste) atenderia a Norma.

Por fim, e não menos importante, fica claro pela própria NBR 8.044/1983 que, em túneis, é necessário adequar o projeto conforme o andamento das obras. Assim, tanto a detalhada caracterização geológica-geotécnica do maciço, quanto a especificação de sistemas de suporte adequado a cada passo de avanço, serão feitos a partir do início da execução da obra. (destaques inseridos)

Análise:

Segundo manifestação da projetista, há novas sondagens executadas que não foram inseridas quando da impressão do projeto analisado pela equipe de auditoria. A localização incorreta de uma sondagem foi reconhecida pela projetista e será feita a plotagem no estaqueamento correto.

Além disso, o Dnit disponibilizou o projeto atualizado com as novas sondagens (fls. 45/72 do Volume 3, Tomo VI, Lote 3). As novas sondagens se enquadram nas exigências da Norma NBR n. 8.044/1983.

Considerando as informações prestadas pela projetista e o projeto atualizado fornecido pelo Dnit, conclui-se que a empresa conseguiu esclarecer e sanear as falhas apontadas no relatório de auditoria.

II.11 – Irregularidade: ausência de elementos de projeto que permitam a quantificação dos volumes de terraplenagem (Lotes 1, 2 e 3) – Achado 3.3

Manifestação do Dnit (fl. 19, peça 66):

Causa estranheza o registro do TCU, no que concerne aos elementos tidos como ausentes nas respostas do Dnit ao Ofício de requisição n. 27/2011, datado de 04/02/2011, da SR/Dnit/SC, uma vez que todos pedidos foram providenciados e encaminhados ao Dnit/DF (Ofício da SR/Dnit/SC n. 360, de 10/02/2011), (...), inclusive o levantamento topográfico do terreno natural (primitiva do terreno) e as seções gabaritadas estaca por estaca que permitem checar o volume de terraplenagem.

Como respondido à época, 10/02/2011, por se tratar de Projeto Executivo na FASE DE PROJETO BÁSICO, as notas de serviço não são necessariamente obrigatórias nos Volumes produzidos (Ver Publicação IPR-726: Diretrizes Básicas para Elaboração de Estudos e Projetos Rodoviários - Escopos Básicos/Instruções de Serviço – Escopo Básico EB-107, item 4.2: Fase de Projeto Básico).

Todavia, uma vez que o Auditor parece não ter recebido o material, reencaminhamos em anexo dois CD's com todas as informações solicitadas no Ofício de Requisição n. 27/2011, datado de 04/02/2011.

Manifestação da Prosul (fl. 22, peça 66):

O material solicitado foi encaminhado anteriormente ao Dnit, em forma digital.

Manifestação da Iguatemi-Sotepa (fl. 40, peça 66):

Dos elementos citados especificamente pela auditoria do TCU, que estariam ausentes dos elementos encaminhados em FEV/2011, somente as 'Notas de serviço de terraplenagem' não foram disponibilizadas, pois estão sendo providenciadas para a fase de Projeto Executivo.

No entanto, é importante informar que os elementos disponibilizados nos projetos e ao TCU contêm: a restituição topográfica completa do terreno natural; as seções gabaritadas do projeto de terraplenagem; e as planilhas com os cálculos dos volumes, estaca por estaca.

Estes elementos permitiram às projetistas quantificar adequadamente todos os volumes de terraplenagem considerados nos projetos.

Análise:

A manifestação do Dnit buscou argumentar que o projeto básico atende aos requisitos da 'fase de projeto básico', citada na publicação do Instituto de Pesquisas Rodoviárias – IPR-726 – Diretrizes Básicas para Elaboração de Estudos e Projetos Rodoviários. Entretanto, há um grave equívoco nessa tese. Ao se comparar a descrição de projeto básico do art. 6º, inciso IX, da Lei 8.666/1993 com o conteúdo da IPR-726, infere-se que a interpretação correta a ser dada é que o projeto básico, previsto na Lei de Licitações, equipara-se ao projeto executivo, descrito na publicação do Instituto.

Assim, quando o Dnit argumenta: 'as notas de serviço não são necessariamente obrigatórias nos volumes produzidos', encontra-se equívoco nessa manifestação. De modo a atender as exigências da Lei de Licitações - no que se refere ao projeto básico – deve-se atentar, na verdade, para os requisitos das documentações exigidas no denominado **projeto executivo** do IPR-726. Verifica-se, na p. 71 da citada publicação, que um dos documentos constituintes do Relatório Final – fase de projeto executivo é o volume 3C - Notas de Serviço e Cálculo de Volumes.

Ademais, a IS-209, Projeto de Terraplenagem, elenca no item 3.2:

'O Projeto de Terraplenagem, nesta fase, constituir-se-á de: (...)

e) Emissão das notas de serviço de terraplenagem. As notas de serviços de terraplenagem e as planilhas do cálculo dos volumes devem ser apresentadas conforme estimativa de volumes quantificados.'

Acerca desse mesmo tema, vale transcrever trecho do manual 'Diretrizes Básicas para Elaboração de Estudos e Projetos Rodoviários /Instruções para Acompanhamento e Análise' – Publicação IPR 739, pág. 19:

'... torna-se transparente que, no contexto da implantação de um empreendimento rodoviário, o Projeto de Engenharia detém uma acentuada e fundamental importância, na medida em que, para o pleno sucesso da realização do empreendimento, em termos temporais e econômico financeiros, é imprescindível que o Projeto de Engenharia se apresente dentro de adequado nível de qualidade e eficácia, existindo, evidentemente, outros fatores também importantes, mas de menor significância relativa, vinculados à execução das obras.'

Tal qualificação do Projeto de Engenharia retratada no seu conteúdo, no qual a 'exigência' é de que o respectivo elenco de requisitos e soluções/produtos parciais finais deve se apresentar contemplando toda a abrangência do complexo do empreendimento rodoviário, devidamente integrado e compatibilizado, e dispondo, ainda, de adequado nível de precisão, em termos de requisitos qualitativos e quantitativos.

Releva observar que o atendimento a tais atributos por parte de um Projeto de Engenharia, se constitui no objetivo principal do Projeto Executivo – cuja respectiva elaboração está vinculada à adoção de linha metodológica de prática já consagrada e em processo de aprimoramento sucessivo no âmbito do Dnit.

Assim, evidencia-se a conveniência de que, nos processos ordinários de licitação de obras seja sempre adotado, como fundamento, o Projeto Executivo de Engenharia.

Portanto, há que se determinar ao Dnit que exija das projetistas, como parte do projeto básico definido no art. 6º da Lei de Licitações, as notas de serviço referentes aos serviços de terraplenagem previstos nos projetos dos Lotes 1, 2 e 3.

III – INFORMAÇÕES ADICIONAIS

Verificou-se, em análise da resposta à oitiva do Dnit, conforme planilha fornecida pela autarquia (fl. 55, peça 66), que há irregularidade na quantificação de diversos serviços, quais sejam: imprimação, pintura de ligação, camada de brita graduada, CBUQ, CBUQ com polímero, remoção de CBUQ, remoção

de camada granular, fresagem descontínua, fresagem contínua, camada de macadame seco, fornecimento de CAP 50/70, de CAP 50/70 com polímero, de CM-30 e de RR-2C, além da regularização do subleito, esta já tratada no item II.5.

A irregularidade provém da adoção de um incremento, denominado de 'eventuais 10%', na planilha do demonstrativo de quantidade de serviços. Conforme tratado no item II.5 desta instrução, depois de totalizada a quantidade de serviço, inseriu-se indevidamente na planilha de quantificação o item 'eventuais 10%', sem motivação para tal procedimento. Tal acréscimo não encontra respaldo técnico ou legal.

A irregularidade acarreta um aumento no orçamento do Lote 2 superior a 2 milhões.

Cabe ressaltar que a irregularidade apontada nos parágrafos anteriores possivelmente foi replicada no orçamento do Lote 3, uma vez que a projetista dos Lotes 2 e 3 é a mesma empresa. Não foi possível afirmar de plano tal fato porque o Dnit não encaminhou a planilha (do Lote 3) que possibilita chegar à mesma conclusão do Lote 2. Se confirmada a irregularidade neste Lote, o aumento indevido no respectivo orçamento é superior a 4,5 milhões.

Sabe-se que eventuais fatores que levem à majoração dos quantitativos de serviço calculados devem ser devidamente explicados. Como não há justificativas para tal fator, 'eventuais 10%', há que se determinar ao Dnit que proceda a sua retirada.

Outra irregularidade constatada, não constante do Relatório da Auditoria, por ser fato posterior à fiscalização, foi a inserção de cláusulas relativas à obrigatoriedade da visita e da reunião técnica (peça 70).

À época da fiscalização, o edital facultava tal visita, não sendo obrigatório aos licitantes participar dessa etapa. Entretanto, verificou-se a inserção, por meio de errata, das cláusulas relativas à obrigatoriedade da visita técnica e da reunião técnica, itens 10.3 e 10.4 do edital.

Este Tribunal tem considerado indevida a obrigação de visita prévia ao local das obras, a exemplo dos Acórdãos ns. 800/2008 – Plenário e 1.731/2008 – Plenário. O TCU entende que a substituição do atestado de visita por declaração formal assinada pelo responsável técnico de que tem pleno conhecimento das condições e das peculiaridades dos trabalhos, assume total responsabilidade por esse fato e informa que não o utilizará para quaisquer questionamentos futuros que ensejem avenças técnicas ou financeiras com a Administração, atende à Lei n. 8.666/1993.

Diante de tal fato, cabe determinar ao Dnit que proceda à exclusão da obrigatoriedade da visita e da reunião técnica."

13. Em decorrência do exame feito, a 2ª Secob considera saneados os indícios de irregularidade em relação aos itens relativos aos sobrepreços nos serviços de carga, transporte, içamento e lançamento de longarina pré-moldada até 40 toneladas referentes ao Lote 1, de concreto betuminoso usinado a quente – CBUQ modificado por polímero do Lote 1, de fornecimento e plantio de mudas arbóreas atinentes aos Lotes 2 e 3 e de barreiras de segurança dupla relativas aos Lotes 2 e 3, além da insuficiência de sondagens para túnel pertinente ao Lote 3.

14. Ao final, a unidade especializada apresenta a seguinte proposta de encaminhamento:

14.1. determinar ao Dnit que:

14.1.1. nas futuras licitações, abstenha-se de exigir nos editais cláusulas com a obrigatoriedade de visita e reunião técnicas;

14.1.2. antes da publicação do novo edital para as obras na BR-280/SC, proceda às alterações relacionadas a seguir:

a) caso decida pela manutenção dos custos de remanejamento de serviços públicos no orçamento da licitação, adote providências no sentido de garantir o ressarcimento dos valores gastos na remoção de tais serviços;

b) corrija o cálculo do transporte de materiais betuminosos nos Lotes 2 e 3 e o local de fornecimento do CAP tradicional e do CM-30 nos três Lotes, adotando os preços indicados nas tabelas a seguir:

Orçamento Lote 1:

Tabela 1

Insumo	DMT utilizada (km)		Preço correto (set/
	Pavimentada	Não pavimentada	
CAP	87,1	1,0	R$ 72,94
CAP com polímero*	87,1	1,0	R$ 72,94
CM-30	87,1	1,0	R$ 65,74
RR-2C*	87,1	1,0	R$ 65,74

* No orçamento do Lote 1, os valores do transporte do CAP com polímero e do RR-2C já estão corretos.

Orçamento Lotes 2 e 3:

Tabela 2

Insumo	DMT utilizada (km)		Preço correto (set/10)
	Pavimentada	Não pavimentada	
CAP	70,96	4,24	R$ 68,39
CAP com polímero	70,96	4,24	R$ 68,39
CM-30	70,96	4,24	R$ 61,63
RR-2C	70,96	4,24	R$ 61,63

c) retire o adicional de 10% na quantificação dos seguintes serviços de pavimentação (Lote 2): regularização de subleito, imprimação, pintura de ligação, camada de brita graduada, CBUQ, CBUQ com polímero, remoção de CBUQ, remoção de camada granular, fresagem descontínua, fresagem contínua, camada de macadame seco, fornecimento de CAP 50/70, de CAP 50/70 com polímero, de CM-30 e de RR-2C e, caso confirme a mesma irregularidade no Lote 3, proceda também à exclusão do adicional de 10% dos quantitativos desses mesmos serviços;

d) no que se refere aos itens de serviços novos não contemplados no Sicro 2 (enfilagens tubulares - tubos Schedule e PVC e colunas de solo-cimento), exija das projetistas o atendimento ao disposto na letra **d** do item 1.4.1.4.2 da Instrução de Serviço do Dnit n. 15, de 20/12/2006;

e) efetue a troca das composições do tipo "5 S" por "2 S", dos seguintes serviços: hidrossemeadura, compactação de aterros a 95% PN, compactação de aterros a 100% PN, escavação, carga e transporte de material de 1ª, 2ª e 3ª categorias, base de brita graduada e CBUQ, admitindo-se, entretanto, a redução da velocidade de ida e de volta dos caminhões previstos nos serviços, desde que devidamente fundamentado por meio de memorial justificativo próprio (Lotes 1 e 2);

f) promova estudos conclusivos acerca da viabilidade técnico-econômica da aplicação ou não da alternativa mais econômica de execução da obra com areia extraída, estudos esses que deverão contemplar as jazidas potenciais, circunvizinhas ao trecho, que não possuam licenciamento ou lavra concedida pelo DNPM; caso se indique como alternativa mais econômica a extração da areia, solicite ao DNPM o bloqueio dos direitos de lavra dos areais adjacentes à obra, nos termos do art. 7º da Portaria n. 441/CCE/DNPM (Lotes 1, 2 e 3);

g) para a quantificação de escavações e compactações a serem inseridas na planilha orçamentária, considere, no cálculo da área das seções geométricas, as primitivas de terraplenagem após as operações de desmatamento, destocamento e limpeza, conforme sugere o Manual de Implantação Básica do Dnit (Lotes 2 e 3);

h) atente, na fase de execução das obras, para a construção das cambotas metálicas e dos pés direitos no túnel de acordo com os quantitativos previstos em projeto e para o devido registro fotográfico da execução desses elementos (Lote 3);

i) atualize o projeto do Lote 3 com as especificações técnicas, detalhes e memória de cálculo do elemento construtivo "invert";

j) proceda, em relação à insuficiência de sondagens para solos moles, ao aperfeiçoamento do projeto, com novas investigações nos termos da Norma Dner-PRO n. 381/1998 e do art. 6º, inciso IX, alínea **f**, da Lei n. 8.666/1993, de modo a obter um perfil geotécnico detalhado que possibilite a precisa avaliação e quantificação dos serviços;

l) exija das projetistas, como parte do projeto básico definido no art. 6º da Lei de Licitações, as notas de serviço referentes aos serviços de terraplenagem previstos nos projetos dos Lotes 1, 2 e 3;

14.2. comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que não foram detectados, na presente fiscalização, indícios de irregularidades que se enquadrem no disposto no inciso IV do § 1º do art. 94 da Lei 12.309/2010 (LDO/2011);

14.3. encaminhar cópia da Deliberação que sobrevier, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamentarem, ao Dnit;

14.4. conceder cópia integral destes autos, conforme solicitação do Dnit;

14.5. arquivar o presente processo.

É o Relatório.

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Em exame o Relatório da Auditoria levada a efeito pela 2ª Secob na Superintendência Regional do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – Dnit no Estado de Santa Catarina, para avaliação do Edital n. 505/2010-00, relativo à execução das obras de duplicação, restauração e melhoramentos da Rodovia BR-280, no aludido Estado (Fiscobras 2011).

2. As obras em causa foram divididas em três lotes, a saber: **Lote 1**: Subtrecho de Porto São Francisco do Sul – Entr. BR-101; Segmento: km 0,7 ao km 36,7 (extensão: 36,0 km); **Lote 2**: Subtrecho do Entr. BR-101 – Entr. SC-108 (A) (Neudor); Segmento: km 36,7 ao km 50,7 (extensão: 14,0 km); e **Lote 3**: Subtrecho do Entr. SC-108 (A) (Neudor) Corupá; Segmento: km 50,7 ao km 74,6 (extensão: 23,9 km), sendo que esse último Lote com a previsão da construção de um túnel sob o Morro do Vieira, orçado em R$ 185.489.852,52, o que corresponde a 38% do total previsto.

3. O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R$ 941.639.221,13, relativamente aos três Lotes. O Edital n. 505/2010-00 foi publicado em 08/11/2010 e suspenso em 14/12/2010, antes que os interessados apresentassem suas propostas, em razão da impugnação apresentada pela Empresa TORC – Terraplenagem, Obras Rodoviárias e Construções Ltda. com vistas à correção do "Volume 4 – Orçamento Básico e Plano de Execução de Obra", parte integrante do projeto básico licitado.

4. O certame teve o prazo reaberto, de acordo com a publicação do Diário Oficial da União de 27/05/2011, com ajustes de quantitativos de alguns serviços e mudança da data-base de março de 2010 para setembro de 2010 nos orçamentos dos três lotes inicialmente publicados. Todavia, o edital acabou por ser revogado, conforme a edição do DOU 06/07/2011.

5. Em atendimento a pedido da equipe de fiscalização, o Dnit/SC encaminhou os projetos dos três lotes em meio eletrônico, contendo os orçamentos já modificados em relação aos valores que constam do Edital (volume 4). Considerando a ausência de aprovação e publicação das alterações efetivadas, todavia, as análises da equipe basearam-se nas previsões iniciais que ampararam o Edital 505/2010-00, agregando-se comentários acerca das modificações na versão atualizada pelo Dnit.

6. A unidade especializada em obras apurou, como detalhado no Relatório objeto da peça n. 59, os seguintes Achados de Auditoria, em síntese:

6.1. inclusão, no orçamento referencial do Edital n. 505/2010-00, do remanejamento de serviços públicos (redes de água, comunicações e elétrica), de responsabilidade das respectivas concessionárias, em desacordo com as Instruções de Serviço ns. 06, 07 e 08;

6.2. indícios de sobrepreço verificado no orçamento referencial do Edital n. 505/2010-00 para os serviços: "Carga, transp., içam. e lançam. de longarina pré-moldada até 40 toneladas" em relação ao Lote 1; transporte de insumos betuminosos relativos aos três Lotes; concreto betuminoso usinado a quente modificado por polímero atinente ao Lote 1, fornecimento e plantio de mudas arbóreas nos Lotes 2 e 3;

6.3. aquisição de areia comercial, em detrimento de sua exploração direta;

6.4. utilização de fator de contração inadequado, com majoração indevida dos volumes de terraplenagem dos Lotes 2 e 3;

6.5. quantificação inadequada do serviço de "regularização de subleito" dos Lotes 2 e 3, bem assim de cambotas metálicas, pés direito, concreto projetado e de fibras de polietileno do Lote 3;

6.6. adoção de solução antieconômica para o serviço de barreiras de segurança dupla dos Lotes 2 e 3;

6.7. insuficiência de sondagens para túnel do Lote 3, bem como para solos moles dos Lotes 2 e 3;

6.8. ausência de elementos de projeto para a quantificação dos volumes de terraplenagem dos três Lotes.

7. Ante o apurado, acolhi a proposta formulada pela unidade especializada, para que se promovesse a oitiva do Dnit, acerca dos indícios de irregularidades apontadas. Por provocação da autarquia, também vieram aos autos as empresas responsáveis pela elaboração dos projetos das obras, a empresa Prosul – Projetos, Supervisão e Planejamento Ltda., em relação ao Lote 1, e o Consórcio Iguatemi – Sotepa, projetista dos Lotes 2 e 3.

8. Após o exame das manifestações oferecidas, de acordo com a instrução transcrita parcialmente no item 12 do Relatório antecedente, a 2ª Secob consigna que o Dnit providenciou a adequação de diversos itens inicialmente questionados, sendo saneados os indícios de irregularidade em relação aos supostos sobrepreços no serviço de carga, transporte, içamento e lançamento de longarina pré-moldada até 40 ton. (Lote 1), no serviço de Concreto Betuminoso Usinado a Quente modificado por polímero (Lote 1), no fornecimento e plantio de mudas arbóreas (Lotes 2 e 3) e no serviço de barreiras de segurança dupla (Lotes 2 e 3), além da insuficiência de sondagens para o túnel do Lote 3.

9. Outros itens, entretanto, ainda padecem de restrição e devem ser corrigidos, na eventual instauração de procedimento licitatório para as obras em foco, consoante indicado pela unidade especializada de obras deste Tribunal.

10. No que diz respeito à inclusão, no orçamento referencial do Edital n. 505/2010-00, do remanejamento de serviços públicos (redes de água, comunicações e elétrica), tem-se que, diante dos riscos de atrasos na obra, cabe à autarquia, caso mantenha o entendimento de que tais itens podem ser inseridos no novo instrumento convocatório relacionado às obras em causa, adotar providências no sentido de garantir o ressarcimento dos valores gastos, em desacordo com as Instruções de Serviço/Dnit ns. 06, 07 e 08, pois são de responsabilidade das respectivas concessionárias.

11. Quanto aos indícios de sobrepreço no orçamento referencial do Edital n. 505/2010-00, o Dnit, em atualização do orçamento, providenciou a compatibilização dos preços dos serviços questionados pela equipe de fiscalização, saneando as irregularidades suscitadas, exceto no tocante a alguns itens.

12. Em relação ao transporte de insumos betuminosos dos Lotes 1, 2 e 3, na atualização do orçamento, o Dnit passou a utilizar a nova equação estabelecida pelo Acórdão n. 3.402/2010 – Plenário, entretanto, consoante indicado pela unidade especializada, a entidade cometeu equívoco no cálculo dos transportes nos Lotes 2 e 3, cabendo proceder à nova correção, assim como quanto ao local de fornecimento do CAP (cimento asfáltico de petróleo) tradicional e do CM30 (Asfalto Diluído de Petróleo) nos três lotes, e considerar, por fim, o Município de Garuva como fornecedor desses materiais, com a utilização dos preços elencados nas tabelas da alínea **b** do subitem 14.1.2 do Relatório antecedente.

13. A propósito, como indicado no Relatório de Fiscalização, no Edital n. 505/2010-00, os preços referenciais para o transporte dos materiais betuminosos foram obtidos a partir das equações tarifárias contidas no Ofício Circular n. 032/2000/DFPC/Dner, de 28/06/2000, as quais, todavia, conduziam a distorções, como já apreciado em outras oportunidades por este Tribunal, a exemplo do Acórdão TCU n. 1.255/2009 – Plenário, mediante o qual se determinou à Secob que expedisse diligência ao Dnit para verificação das providências corretivas implementadas pela autarquia.

14. No monitoramento decorrente do Acórdão n. 1.255/2009 – Plenário, realizado pela 1ª Secob, verificou-se a ausência de medidas para a correção das falhas. Assim, foi veiculada, pelo Acórdão n. 3.402/2010 – Plenário, determinação ao Dnit, para que, enquanto não viabilizada e tornada oficial, no Sicro 2 e/ou no Sinctran, a pesquisa de preços de fretes praticados pelas distribuidoras/transportadoras de materiais betuminosos, adotasse, em substituição às expressões dos Custos Diretos das equações tarifárias constantes do Ofício Circular n. 032/2000/DFPC/Dner, as expressões das tabelas ali especificadas, com data-base de janeiro de 2009.

15. O Dnit editou, em 18/01/2011, a Instrução de Serviço n. 2, que regulamenta a aplicação das tabelas do Acórdão supramencionado, cabendo ao Dnit/SC, na expedição de novo edital para as obras em causa, observar as orientações ali emanadas, como indicado pela unidade técnica.

16. Além da utilização das novas equações de transporte, é necessário que a autarquia reveja as distâncias médias de transporte dos insumos. A Emulsão Asfáltica RR-2C, por exemplo, tem sua aquisição prevista a partir de Garuva/SC nos Lotes 2 e 3 (75,2 km) e de Araucária/PR no Lote 1 (180 km), o que se revela antieconômico nesse último caso.

17. O sistema de custos rodoviários do Dnit (Sicro) abriga uma vasta gama de composições de serviços comumente encontrados em obras rodoviárias. O projeto da BR-280/SC – em especial seu Lote 3, em que será construído um túnel – abriga vários itens não contemplados no Sicro, a exemplo de enfilagens tubulares – tubos Schedule e PVC e colunas de solocimento, em relação aos quais o projeto não traz composições completas e detalhadas, infringindo o art. 7º, § 2º, inciso II, da Lei n. 8.666/1993.

18. Nestes casos, faz-se pertinente a proposta de determinação ao Dnit/SC, para que, em relação a itens não contemplados no Sicro 2, seja exigido das projetistas o atendimento ao disposto na letra **d** do item 1.4.1.4.2 da Instrução de Serviço do Dnit 15/2006, que determina a obrigatoriedade de análise pela Coordenação Geral de Custos de Infraestrutura Terrestre (CGCIT) de todos os elementos necessários à avaliação de adequabilidade.

19. No que concerne aos preços referenciais de restauração em vez de construção (Lotes 1 e 2), a Secob entende adequado determinar à autarquia que efetue a troca das composições do tipo "5 S" por "2 S", dos seguintes serviços: hidrossemeadura, compactação de aterros a 95% PN, compactação de aterros a 100% PN, escavação, carga e transporte de material de 1ª, 2ª e 3ª categorias, base de brita graduada e CBUQ, admitindo-se, entretanto, a redução da velocidade de ida e de volta dos caminhões previstos, desde que apresentada justificativa devidamente fundamentada por meio de memorial justificativo próprio, sugestão que entendo apropriada, ante o apontado neste feito.

20. Relativamente à aquisição de areia comercial, em detrimento de sua exploração direta (Lotes 1, 2 e 3), diante do não acatamento das justificativas apresentadas pelo Dnit, concluiu-se por determinar à autarquia que promovesse estudos conclusivos acerca da viabilidade técnico-econômica da aplicação ou não da alternativa mais econômica de execução da obra com areia extraída.

21. Tais estudos deverão contemplar as jazidas potenciais, circunvizinhas ao trecho, que não possuam licenciamento ou lavra concedida pelo DNPM. Caso esses estudos indiquem maior economicidade da alternativa de extração da areia, o Dnit deve solicitar ao DNPM o bloqueio dos direitos de lavra dos areais adjacentes à obra, nos termos do art. 7º da Portaria n. 441/CCE/DNPM.

22. Com relação à utilização de fator de contração inadequado, com majoração indevida dos volumes de terraplenagem, os argumentos apresentados não foram considerados suficientes para esclarecer a irregularidade. Concluiu-se, então, por determinar à autarquia que – em seus projetos, para a quantificação de escavações e compactações a serem inseridas na planilha orçamentária – considere, no cálculo da área das seções geométricas, as primitivas de terraplenagem após as operações de desmatamento, destocamento e limpeza, conforme sugere o Manual de Implantação Básica do Dnit (Lotes 2 e 3).

23. Acerca da quantificação das cambotas metálicas, a projetista não adotou a quantificação sugerida pela equipe de fiscalização e ratificou o espaçamento médio entre esses elementos, razão pela qual o Dnit não efetivou alteração nos quantitativos questionados.

24. Ante a falta de ajustes por parte da entidade, a Secob conclui pela necessidade de se instar a empresa supervisora e a fiscalização da entidade para que atentem para a efetiva execução desse elemento estrutural, com o distanciamento e as quantidades especificados no projeto.

25. Sobre a quantificação inadequada de concreto projetado e de fibras de polietileno, a Secob propõe determinar ao Dnit/SC que atualize o projeto do Lote 3 com as especificações técnicas, projeto e memória de cálculo detalhados do elemento construtivo "invert", em relação ao qual não foram trazidos a este Tribunal elementos que permitissem a análise pertinente, não se evidenciando a real necessidade de sua utilização, tampouco a razoabilidade da quantidade de concreto projetado a ser utilizada na sua constituição.

26. No que tange à insuficiência de sondagens para solos moles e à ausência de elementos de projeto que permitam a quantificação dos volumes de terraplenagem, a manifestação do Dnit não foi suficiente para esclarecer as ocorrências, motivo pelo qual devem ser remetidas à entidade as determinações alvitradas pela Secob, para fins de aperfeiçoamento do projeto em análise, de modo a obter um perfil geotécnico detalhado que possibilite a precisa avaliação e quantificação dos serviços.

27. Por fim, verificou-se, já após a realização das oitivas, irregularidade na quantificação de diversos serviços no item "pavimentação" no orçamento do Lote 2, decorrente da adoção de um incremento, denominado de "eventuais 10%", na planilha do demonstrativo de quantidade de serviços. Fatores que levem à majoração dos quantitativos de serviço calculados devem ser devidamente explicados. Como não há justificativas para a inclusão de tal fator, "eventuais 10%", deve o Dnit/SC proceder à retirada desse item, realizando, ainda, verificações com este intuito no orçamento do Lote 3, caso existente.

28. Relativamente à determinação objeto do subitem 14.1.1. do Relatório antecedente, importa lembrar que ela se originou da verificação, posterior à realização da Auditoria, de que o Dnit/SC estipulou a obrigatoriedade de visitas técnicas nos locais das obras.

29. À época da fiscalização, o edital facultava tal visita, não sendo obrigatório aos licitantes participar dessa etapa. Entretanto, verificou-se a inserção, por meio de errata, das cláusulas relativas à referida obrigatoriedade, para fins de participação da licitação (item 10 do edital e seus desdobramentos).

30. De acordo com o aludido dispositivo editalício, a interessada, por intermédio de, pelo menos, um dos responsáveis técnicos do quadro permanente da empresa, deve procurar o engenheiro responsável pela unidade local do Dnit para efetuar a visita técnica para constatar as condições de execução e peculiaridades inerentes à natureza dos trabalhos.

31. O responsável no Dnit deverá, após a visita, expedir Atestado de Visita e Informações Técnicas para ser juntado à documentação de habilitação do licitante.

32. De fato, a exigência de visita obrigatória, com data marcada, ao local da obra, por responsável técnico dos quadros da empresa, constitui infração ao art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei n. 8.666/1993 e à jurisprudência do TCU. Não há previsão legal para exigências da espécie, uma vez que a Lei de Licitações enumera, de forma exaustiva, os documentos que poderão ser exigidos na etapa de habilitação dos candidatos à contratação.

33. Nesse sentido, foram prolatados, entre diversos outros julgados, os Acórdãos ns. 2.095/2005, 709/2007, 2.993/2009, 1.264/2010 e 2.583/2010, todos do Plenário.

34. Assim, na linha proposta pela equipe de fiscalização, cumpre determinar ao Dnit/SC que deixe de adotar a exigência antes mencionada, no caso da expedição de novo certame licitatório para as obras em causa.

35. Por fim, cabe comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que não foram detectados, na presente fiscalização, indícios de irregularidades que se enquadrem no disposto no inciso IV do § 1º do art. 94 da Lei 12.309/2010 (LDO/2011).

Com essas considerações, manifesto-me por que seja adotada a Deliberação que ora submeto a este Plenário.

T.C.U., Sala das Sessões, em 21 de setembro de 2011.

MARCOS BEMQUERER COSTA

Relator

ACÓRDÃO Nº 2543/2011 – TCU – Plenário

1. Processo n. TC-000.823/2011-2
2. Grupo I - Classe de Assunto: V - Relatório de Auditoria.
3. Interessado: Congresso Nacional.
4. Entidade: Superintendência Regional do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – Dnit no Estado de Santa Catarina.
5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: 2ª Secretaria de Fiscalização de Obras - 2ª Secob.
8. Advogado constituído nos autos: não há.
9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos da consolidação dos Levantamentos de Auditoria realizados por este Tribunal, entre os meses de novembro de 2009 e junho de 2010, por meio dos quais se buscou verificar a correta aplicação de recursos federais em obras públicas de Habitação e Saneamento.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. determinar ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – Dnit no Estado de Santa Catarina – Dnit/SC que, caso decida pela publicação do novo edital para as obras na BR-280/SC, efetue as alterações relacionadas a seguir:

9.1.1. abstenha-se de exigir a obrigatoriedade de visita e reunião técnicas, realizada por responsável técnico da empresa interessada, o que afronta o disposto no art. 30, II, e § 1º, c/c o art. 3º, § 1º, da Lei n. 8.666/1993;

9.1.2. na hipótese de manutenção dos custos de remanejamento de serviços públicos (redes de água, comunicações e elétrica) no orçamento da licitação, adote providências no sentido de garantir o ressarcimento dos valores gastos, em desacordo com as Instruções de Serviço/Dnit ns. 06, 07 e 08, pois são de responsabilidade das respectivas concessionárias;

9.1.3. corrija o cálculo do transporte de materiais betuminosos nos Lotes 2 e 3 e o local de fornecimento do CAP tradicional e do CM-30 nos três lotes, adotando os preços indicados a seguir:

Lote 1:

Tabela 1			
Insumo	**DMT utilizada (km)**		**Preço correto (set/10)**
	Pavimentada	**Não pavimentada**	
CAP	87,1	1,0	R$ 72,94
CAP com polímero*	87,1	1,0	R$ 72,94
CM-30	87,1	1,0	R$ 65,74
RR-2C*	87,1	1,0	R$ 65,74

Lotes 2 e 3:

Tabela 2			
Insumo	**DMT utilizada (km)**		**Preço correto (set/10)**
	Pavimentada	**Não pavimentada**	

CAP	70,96	4,24	R$ 68,39
CAP com polímero	70,96	4,24	R$ 68,39
CM-30	70,96	4,24	R$ 61,63
RR-2C	70,96	4,24	R$ 61,63

9.1.4. retire o adicional de 10% na quantificação dos seguintes serviços de pavimentação (Lote 2): regularização de subleito, imprimação, pintura de ligação, camada de brita graduada, CBUQ, CBUQ com polímero, remoção de CBUQ, remoção de camada granular, fresagem descontínua, fresagem contínua, camada de macadame seco, fornecimento de CAP 50/70, de CAP 50/70 com polímero, de CM-30 e de RR-2C e, caso confirme a mesma irregularidade no Lote 3, proceda também à exclusão do adicional de 10% dos quantitativos desses mesmos serviços;

9.1.5. exija das projetistas o atendimento ao disposto na letra **d** do item 1.4.1.4.2 da Instrução de Serviço do Dnit n. 15, de 20/12/2006, no que se refere aos itens de serviços novos não contemplados no Sicro 2 (enfilagens tubulares - tubos Schedule e PVC e colunas de solo-cimento);

9.1.6. efetue a troca das composições do tipo "5 S" por "2 S", dos seguintes serviços: hidrossemeadura, compactação de aterros a 95% PN, compactação de aterros a 100% PN, escavação, carga e transporte de material de 1ª, 2ª e 3ª categorias, base de brita graduada e CBUQ, admitindo-se, entretanto, a redução da velocidade de ida e de volta dos caminhões previstos nos serviços, desde que devidamente fundamentado por meio de memorial justificativo próprio (Lotes 1 e 2);

9.1.7. promova estudos conclusivos acerca da viabilidade técnico-econômica da aplicação ou não da alternativa mais econômica de execução da obra com areia extraída, estudos esses que deverão contemplar as jazidas potenciais, circunvizinhas ao trecho, que não possuam licenciamento ou lavra concedida pelo DNPM; caso se indique como alternativa mais econômica a extração da areia, solicite ao DNPM o bloqueio dos direitos de lavra dos areais adjacentes à obra, nos termos do art. 7º da Portaria n. 441/CCE/DNPM (Lotes 1, 2 e 3);

9.1.8. para a quantificação de escavações e compactações a serem inseridas na planilha orçamentária, considere, no cálculo da área das seções geométricas, as primitivas de terraplenagem após as operações de desmatamento, destocamento e limpeza, conforme sugere o Manual de Implantação Básica do Dnit (Lotes 2 e 3);

9.1.9. atente, na fase de execução das obras, para a construção das cambotas metálicas e dos pés direitos no túnel de acordo com os quantitativos previstos em projeto e para o devido registro fotográfico da execução desses elementos (Lote 3);

9.1.10. atualize o projeto do Lote 3 com as especificações técnicas, detalhes e memória de cálculo do elemento construtivo "invert";

9.1.11. proceda, em relação à insuficiência de sondagens para solos moles, ao aperfeiçoamento do projeto, com novas investigações nos termos da Norma Dner-PRO n. 381/1998 e do art. 6º, inciso IX, alínea **f**, da Lei n. 8.666/1993, de modo a obter um perfil geotécnico detalhado que possibilite a precisa avaliação e quantificação dos serviços;

9.1.12. exija das projetistas, como parte do projeto básico definido no art. 6º da Lei de Licitações, as notas de serviço referentes aos serviços de terraplenagem previstos nos projetos dos Lotes 1, 2 e 3;

9.2. comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que não foram detectados, na presente fiscalização, indícios de irregularidades que se enquadrem no disposto no inciso IV do § 1º do art. 94 da Lei 12.309/2010 (LDO/2011);

9.3. encaminhar cópia do presente Acórdão, acompanhada do Relatório e da Proposta de Deliberação que o fundamentam, ao Dnit, concedendo-lhe, ainda, cópia integral do presente processo, conforme solicitação indicada na peça n. 69;

9.4. arquivar o presente processo.

10. Ata n° 39/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/9/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2543-39/11-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Augusto Nardes (na Presidência), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa (Relator) e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO NARDES
Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)
MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO II – CLASSE IV – Plenário
TC-022.238/2010-7
Natureza: Tomada de Contas Especial.
Entidades: Caixa Econômica Federal – CAIXA, Companhia Pernambucana de Saneamento – Compesa e Ministério das Cidades – MiCi.
Responsáveis: Ana Maria Araujo Torres Pontes, CPF n. 089.151.214-49; Imobiliária Rocha Ltda., CNPJ n. 08.162.448/0001-13; Infortec Comércio, Serviços e Instalações Ltda., CNPJ n. 07.125.942/0001-45; João Bosco de Almeida, CPF n. 059.132.414-87; Otacílio de Souza Araújo, CPF n. 052.172.374-49; OTL Obras Técnicas Ltda., CNPJ n. 00.545.355/0001-66; Rodrigo Quental Feitoza, CPF n. 032.405.224-38; Sandra Mirelly de Souza Pereira, CPF n. 334.408.754-15 e Waldeck Stevens de Vasconcelos Egito, CPF n. 180.736.704-53.

SUMÁRIO: AUDITORIA CONSTANTE DA FISCALIZAÇÃO DE ORIENTAÇÃO CENTRALIZADA EM REPASSES PARA OBRAS DE SANEAMENTO BÁSICO E HABITAÇÃO POPULAR (ACÓRDÃO N. 2.490/2009 – PLENÁRIO). IMPLANTAÇÃO DO SISTEMA ADUTOR DE CAMEVÔ, EM CARUARU/PE. INDÍCIOS DE SUPERFATURAMENTO E OUTRAS IRREGULARIDADES. CONVERSÃO EM TCE DETERMINADA NO ACÓRDÃO N. 1.921/2010 – PLENÁRIO. ACOLHIMENTO DE ALEGAÇÕES DE DEFESA E DE RAZÕES DE JUSTIFICATIVA. DETERMINAÇÃO. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Trata-se da Tomada de Contas Especial decorrente da conversão do processo TC-000.339/2010-5 (Fiscobras 2010) que cuidou de auditoria realizada nas obras de implantação do Sistema Adutor de Camevô, em Caruaru/PE.

2. Tal empreendimento foi executado mediante Contrato de Repasse, com total pactuado de aproximadamente R$ 47 milhões, sendo R$ 33,4 milhões repassados pelo Ministério das Cidades e R$ 13,7 milhões a título de contrapartida do Governo do Estado de Pernambuco, e teve como interveniente executor a Companhia Pernambucana de Saneamento (Compesa).

3. O Acórdão n. 1.921/2010 – Plenário, que determinou a conversão destes autos em TCE, também ordenou a realização de audiência de diversos responsáveis, tendo a 1ª Secob efetuado a análise das alegações de defesa e das razões de justificativa em instrução de fls. 180/204, parcialmente transcrita, a seguir, com os devidos ajustes de forma:

"II – ANÁLISE DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA

5. Analisam-se, de início, as alegações de defesa dos responsáveis citados em razão da constatação de superfaturamento decorrente de preços excessivos frente ao mercado. (...)

6. **Síntese da irregularidade apontada**: foi promovida análise dos preços dos serviços mais relevantes materialmente, tanto do contrato original, quanto das alterações promovidas por aditivo, bem como das medições efetuadas até a época da realização da auditoria. O Acórdão n. 1.921/2010 – Plenário, que determinou a instauração da presente TCE, também orientou a Secob-1 a alterar (...) o BDI referencial a ser aplicado aos materiais, recalculando o débito. Isso feito, identificou-se superfaturamento de R$ 3.021.668,68 nas treze primeiras medições (fls. 48/68, vol. p.) e efetuou-se diligência à Compesa para informar sobre eventuais medições posteriores.

7. **Alegações de defesa apresentadas pela empresa Infortec**: a empresa responsável pela elaboração do orçamento foi chamada aos autos, em respeito aos princípios do contraditório e da ampla defesa. Em relação ao achado de auditoria que apontou sobrepreço, a empresa informa [que] solicitou proposta da AF Motta & Cia Ltda., representante do fabricante. Tendo recebido os valores de R$ 667,02 para o tubo de 600mm e de R$ 904,64 para o de 700mm (anexo 4, vol. p., fls. 3/15), a Infortec solicitou nova proposta, questionando sobre a possibilidade de oferecimento de descontos, considerando-se a grande quantidade a ser adquirida. A empresa foi atendida, recebendo os valores de custo de R$ 623,38 e R$ 845,46 (anexo 4, vol. p., fls. 16/28), sobre os quais aplicou o BDI de 12,51% informado pela Compesa, chegando-se aos preços de R$ 701,36 (600mm) e R$ 951,23 (700mm). Esses foram os valores adotados pela Companhia como referência do Edital, conforme consta nos autos do TC-000.339/2010-5, apenso ao presente processo.

8. A Infortec informa, ainda, que comparou a proposta comercial revisada com os valores constantes do Sinapi, que eram de R$ 1.054,84 e R$ 1.274,22 (anexo 4, vol. p., fl. 33), maiores, portanto, que os obtidos na cotação de mercado. Por essa razão, foi sugerida a adoção dos valores calculados a partir da proposta fornecida pela representante comercial do fabricante.

9. Esses argumentos serão analisados em conjunto com aqueles apresentados pelo gestor e pela empresa construtora, a partir do parágrafo 32 desta instrução.

10. **Alegações de defesa apresentadas pelo Consórcio Rocha/OTL**: o consórcio construtor também foi chamado aos autos, em respeito aos princípios do contraditório e da ampla defesa. As alegações de defesa apresentadas são sinteticamente relatadas a seguir.

11. A empresa alega, preliminarmente, que o próprio Tribunal teria reconhecido a inexistência de qualquer irregularidade ou dano ao erário. Para tanto, cita o item 9.8 do Acórdão n. 1.921/2010 – Plenário, que determina comunicação à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional de que 'não foram detectados indícios de irregularidades que se enquadram no disposto no inciso IV do § 1º do art. 94 da Lei n. 12.017/2009 (LDO), no contrato CT.OS.08.0.0344'.

12. A LDO define indícios de irregularidades graves como:

'(...) **os atos e fatos que**, sendo materialmente relevante, em relação ao valor total contratado, tendo potencialidade de ocasionar prejuízos ao erário ou a terceiros e enquadrando-se em pelo menos uma das condições seguintes, **recomendem o bloqueio preventivo das execuções física, orçamentária e financeira do contrato**, convênio ou instrumento congênere, ou de etapa, parcela, trecho ou subtrecho da obra ou serviço:

a) **possam ensejar nulidade de procedimento licitatório ou de contrato**; ou

b) **configurem graves desvios relativamente aos princípios a que está submetida a Administração Pública**.' (grifamos)

13. Dessa feita, segundo o consórcio, como o TCU, no próprio acórdão, reconheceu a inexistência de 'indícios de irregularidades graves', não pode questionar qualquer 'pretensa irregularidade ou pretenso

dano ao erário'. Ademais, o contratado alega que não poderia ser sujeito de citação para solidariamente 'apresentar alegações de defesa e/ou recolher aos cofres do Tesouro Nacional a quantia (...)', sem que antes tivesse sido 'sequer cientificado da realização da auditoria no contrato e devidamente oportunizado a se pronunciar'.

14. Quanto ao mérito, o consórcio construtor inicia defendendo que a opção pelo parcelamento ou não do objeto compete exclusivamente ao órgão licitante/contratante.

15. No que diz respeito aos preços, informa que sua proposta, declarada vencedora, atendia à prescrição editalícia que limitava os preços unitário e global aos estimados no orçamento do instrumento convocatório. Ademais, como a licitação era do tipo 'menor preço', na proposta de menor preço não se poderia identificar sobrepreço.

16. Especificamente em relação ao preço adotado para o tubo de ferro fundido de 600mm, o consórcio apresenta cotação fornecida pela representante comercial do único fabricante nacional (R$ 623,38 – anexo 3, vol. p., fl. 33) e estimativa do edital (R$ 701,36 – anexo 3, vol. p., fl. 35), atribuindo à incidência de um BDI de 12,5% a diferença. Como o preço contratual, ofertado pelo consórcio, é de R$ 671,00, menor do que a referência editalícia, não haveria que se falar em sobrepreço.

17. O contratado prossegue alegando que o BDI contido em sua proposta e, portanto, contratual, é de 12,03% para materiais e 30% para serviços. Como a discussão de sobrepreço é focada basicamente no percentual de BDI, estaria afastada a hipótese deste. Assim, conclui que o preço ofertado atende ao critério de aceitabilidade do edital e encontra-se 'absolutamente dentro dos preços de mercado praticados à época pelo fabricante'.

18. Prossegue o construtor, citando jurisprudência do TCU que traduz os seguintes entendimentos dominantes: i) quando o preço global reflete o mercado, só se censuram eventuais sobrepreços unitários se houver acréscimo dos itens correspondentes (jogo de planilha); ii) sobrepreços relativamente pequenos, usualmente adotando-se o limite de cerca de 10%, apenas refletem variações normais de mercado, não sendo suficientes para ensejar responsabilização.

19. **Análise**: neste primeiro momento, serão discutidas apenas as questões preliminares suscitadas pela empresa.

20. Quanto à primeira preliminar, o consórcio construtor incorre em equívoco hermenêutico [pois] reconhecer que não há 'indício de irregularidade grave', conforme vem definindo as mais recentes LDO federais, não significa dizer que o contrato não apresenta irregularidades de qualquer tipo. O fato de uma irregularidade não ser suficiente para recomendar a paralisação de um empreendimento não impede este Tribunal de exercer as competências que a Constituição Federal e a legislação ordinária lhe conferem. O TCU adota as terminologias IG-P, para irregularidades graves que recomendem a paralisação do empreendimento (é o equivalente ao 'indício de irregularidade grave' da LDO) e IG-C, para irregularidades consideradas graves, mas não o suficiente para recomendar a paralisação. A irregularidade apontada pelo relatório da equipe de auditoria foi classificada como IG-C, ou seja, o Tribunal a considerou grave, mas não no conceito da LDO.

(...)

22. Adicionalmente, o contratado alega que foi chamado a apresentar alegações de defesa ou restituir o valor questionado aos cofres públicos, sem oportunidade de se manifestar. Ora, a citação é exatamente o momento processual no qual se dá oportunidade de pronunciamento dos responsáveis. O acórdão é claro ao chamar o consórcio, solidariamente, a apresentar suas alegações de defesa, 'ou', alternativamente, caso assim deseje, recolher aos cofres federais o valor questionado, o que sanearia desde já a Tomada de Contas Especial. Não há que se falar em cerceamento do direito de defesa.

(...)

24. Assim, não prosperam as preliminares apresentadas pelo contratado. Os argumentos de mérito, por sua vez, serão analisados em conjunto com aqueles apresentados pelo gestor e pela empresa responsável pela atualização do orçamento, a partir do parágrafo 32 desta instrução.

25. **Manifestações apresentadas coletivamente pelos funcionários da Compesa**: em que pese apenas o Sr. Otacílio de Souza Araújo ter sido citado (solidariamente com a empresa projetista e o consórcio construtor), os gestores da Compesa subscreveram coletivamente documento intitulado

‘Manifestação’ (fls. 125/171 deste volume principal). É este documento que ora será analisado, a título de alegações de defesa.

26. Os responsáveis transcrevem o seguinte texto do relatório de auditoria:

‘Após a elaboração da curva ABC do contrato original, a amostra analisada foi de 68,62%. Nessa amostra foi detectado um sobrepreço de 7,81% que representa 4,97% do valor do contrato original, ou seja, R$ 2.157.846,98. Em decorrência das alterações de quantitativos da planilha contratada, esses valores se elevaram para R$ 2.779.766,60 de sobrepreço, ou seja, 10,07% na amostra.’

27. Na sequência, os responsáveis afirmam que ‘o alegado sobrepreço, dentro dos quantitativos originais do contrato, situa-se dentro do patamar de apenas 4,97% do valor do contrato original. E após a realização dos aditivos contratuais necessários, o acréscimo neste sobrepreço passa ao patamar de menos de 2% do valor do contrato’. Continua o gestor citando decisões deste Tribunal que comprovam o entendimento pacificado de que não há que se falar em sobrepreços unitários quando o preço global do contrato está de acordo com o mercado. Somente há prejuízo em caso de eventual alteração contratual que aumente as quantidades de itens com preço elevado ou reduza as quantidades de itens com desconto, caracterizando o chamado jogo de planilha. Os gestores afirmam ainda que o sobrepreço deve ser desconsiderado por ser de apenas 4,97% do valor contratual.

28. Prosseguem os responsáveis comparando o sobrepreço apontado pela equipe de auditoria no contrato original e após as alterações do primeiro termo aditivo, destacando o fato de que o sobrepreço decorre basicamente do tubo de ferro fundido de 600mm. Segundo os gestores, como não houve alteração substancial do quantitativo desse item, não se incorreria em jogo de planilha, e assim o serviço ‘não se mostra apto a macular a economicidade da contratação’.

29. Os gestores registram que o preço dessa tubulação ‘merece especial atenção, visto que, fabricado por uma única empresa nacional, tem o seu preço ditado por oscilações que não consignam o natural efeito de mercado e custos. Ou seja, o único fabricante do Brasil tem o poder de ditar o preço de mercado fora do comportamento normal de insumos, custos, inflação etc.’. Tal realidade foi reconhecida no Acórdão n. 1.020/2007 – Plenário. Segundo os responsáveis, como a única fabricante nacional ‘possui o poder de alterar esses preços de acordo com o cliente, a procura, o porte da obra, a forma de pagamento, o cronograma de entrega’, então ‘não se pode atribuir confiabilidade absoluta aos valores de sobrepreço apurados pela unidade técnica, visto que para o preço destes itens a margem de variação é mais ampla’.

30. Os responsáveis novamente citam o Acórdão n. 1.020/2007 – Plenário (...) [aduzindo que] adotando-se o mesmo referencial daquela decisão, não haveria sobrepreço significativo na obra ora analisada. Por fim, os gestores criticam a referência adotada pela equipe de auditoria para o custo do serviço ‘18346/1-Escavação de valas em material de 3ª categoria (rocha) até 2,0m’. A equipe retirou o insumo ‘areia’ por haver serviços específicos na planilha para reaterro das valas. Os responsáveis argumentam que a areia da composição do serviço de escavação é utilizada não para reaterro, mas para ‘abafamento da explosão, impedindo que o material explodido seja lançado longe e coloque em risco os trabalhadores e população em geral’. Adotada essa premissa, o sobrepreço seria ainda mais reduzido. Concluem os responsáveis afirmando que não há elementos suficientes para ‘infirmar a economicidade da contratação, realizada mediante livre competição de mercado e adjudicada pelo menor valor global’.

31. Entre os anexos encaminhados com a manifestação ora sinteticamente apresentada, os gestores fizeram constar cotação realizada junto à empresa Saint Gobain Canalização, fabricante dos tubos de ferro fundido. Na documentação apresentada (anexo 3, vol. 1, fl. 362), o fabricante propõe preços unitários de R$ 623,38 para o ‘Tubo Ponta e Bolsa K7’ de 600mm e de R$ 845,46 para o de 700mm, valores de fevereiro de 2008.

32. **Análise do mérito de todas as alegações de defesa**: (...)

33. (...) Todos os interessados citados defenderam os preços contratuais tendo como referência a proposta comercial da empresa A F Motta, representante do único fabricante dos tubos no Brasil. Quando da elaboração do orçamento, essa empresa encaminhou uma primeira proposta, que foi questionada pela Infortec. Em resposta, a representante apresentou nova estimativa, reduzindo os preços ofertados. Os exatos valores desse segundo orçamento, mediante incidência de BDI de 12,51%, foram adotados como

estimativa editalícia. Por fim, o Consórcio Rocha/OTL ofertou, na licitação, o mesmo valor do edital para o tubo de 700mm, e ofereceu desconto de 4,3% no preço unitário do tubo de 600mm.

34. Assim sendo, as alegações de defesa do gestor e das empresas citados, na medida em que se concentram na origem do orçamento estimado, buscam afirmar que a proposta da empresa A F Motta Ltda. (adotada como referência da licitação) reflete eficazmente a realidade do mercado, e o contrato, por não exceder essa estimativa, não contém sobrepreço.

35. Em princípio, reconhece-se que poderia ser admissível a metodologia que foi adotada para estabelecimento dos valores referenciais editalícios. A Compesa contratou, para elaboração do orçamento, uma empresa especializada, que por sua vez se baseou em proposta comercial de representante do único fabricante do produto no país. Via de regra, essa é a forma adotada pela Administração para estimativa de custos, para fins de elaboração de orçamento de licitação, sem merecer censura. Se a Compesa não detivesse grande conhecimento do mercado de tubos de ferro fundido ou se esta fosse a primeira ocasião em que a Companhia tem os preços de aquisição desses insumos questionados pelo Tribunal, admitir-se-ia certa margem de tolerância para o superfaturamento apurado não ser imputado aos responsáveis. Ocorre que a Compesa, na condição de companhia de saneamento responsável pelo abastecimento de água e esgotamento sanitário de todo o Estado de Pernambuco, frequentemente adquire esses tubos, detendo inquestionável conhecimento sobre as condições de mercado desses insumos. Ademais, este não é o primeiro processo no qual o Tribunal questiona o preço pago pela atual gestão da Compesa na aquisição de tubos de ferro fundido. Pode-se citar as obras fiscalizadas no TC-007.657/2008-3 (Sistema Produtor de Pirapama e Sistema de Gurjaú).

36. Ou seja, a metodologia de pesquisa de preço mediante proposta comercial seria admitida numa situação de ineditismo. Contudo, é inegável que, tanto a Compesa, costumeira compradora desses tubos, quanto a empresa Infortec, contratada para atualização do orçamento, assim como o consórcio executor, detêm pleno conhecimento do preço desses materiais. Portanto, não podem se furtar, neste instante, de responder pelo fato de os valores contratuais excederem significativamente os de mercado.

(...)

38. (...) à luz da atual jurisprudência do TCU, nem sempre se pode concluir que um baixo percentual de sobrepreço descaracteriza o dano ao erário. Em diversas situações o Tribunal tem entendido que baixos percentuais de sobrepreço implicam débito. Principalmente se o referido sobrepreço for decorrente de superestimativa de quantitativos, de jogo de planilha, de cálculo de reajustamento incorreto ou de reequilíbrio econômico-financeiro concedido sem fundamentação legal. Por exemplo, em vários casos o Tribunal considerou o percentual de 0,38% como ocorrência de dano ao erário, ao constatar que diversos órgãos não promoveram o reequilíbrio dos contratos em função da extinção da CPMF.

39. Cumpre, portanto, efetivamente discutir o mérito dos preços praticados no contrato sob análise, confrontando-os com os valores praticados pelo mercado, para fins de apuração do prejuízo ao erário federal, bem como das devidas responsabilizações.

40. De início, cabe reconhecer que o superfaturamento apontado no relatório de auditoria deve-se essencialmente ao fornecimento dos tubos de ferro fundido, de 600mm e 700mm. Conforme se vê na planilha de ‘Levantamento de sobrepreço decorrente do 2º Termo Aditivo’ (fl. 50), 97% do sobrepreço apontado (R$ 3,3 milhões em R$ 3,4 milhões) é composto pela diferença entre o preço contratual e referencial desses itens. Assim, por questão de economia processual, apenas esses materiais terão seus custos mais detidamente discutidos nesta análise, inclusive porque nesses preços é que se concentraram as defesas apresentadas tanto pelo gestor quanto pelas empresas.

41. Impossível negar a dificuldade de estabelecimento de custo referencial para o material tubo de ferro fundido, que representa percentual significativo do custo de quase toda obra de saneamento. Para o contrato ora em exame, já se considerando as alterações promovidas pelos dois termos aditivos, esse item representa quase metade do preço total da obra. Essa dificuldade reside, em boa medida, no fato de existir um único fabricante desses tubos no país. Por diversas vezes, o Tribunal já se viu diante da necessidade de avaliar a economicidade de contratos envolvendo obras em que se utilizam tubos de ferro fundido, sempre enfrentando o problema de estabelecer um preço justo como referência.

42. Nem mesmo o Sinapi, sistema de custo de obras mantido pela Caixa Econômica Federal e adotado pelas recentes Leis de Diretrizes Orçamentárias federais como referencial para obras públicas que recebem recursos do OGU, pode ser usado como paradigma para esses materiais. Transcreve-se, por elucidativo, trecho do relatório do Acórdão n. 1.202/2010-Plenário (...):

'2.A) Custo direto de referência dos tubos de ferro fundido

Para este Tribunal e para a própria Caixa Econômica Federal a utilização da mediana do Sinapi não é adequada para o fornecimento de tubos de ferro fundido, conforme demonstra o seguinte trecho extraído do relatório do Acórdão n. 2.710/2009 – Plenário: '31. O resultado deste monitoramento corroborou com as conclusões do Tribunal: o Sinapi não era uma fonte fidedigna para os preços de mercado de tubos e conexões de ferro fundido. Tal fato agora é reconhecido pela Caixa Econômica Federal, gestora do Sistema, e pelo IBGE, Órgão Oficial de Estatística do Brasil.'

O relatório que fundamentou o Acórdão n. 2.710/2009 – Plenário, acerca de levantamento de auditoria realizado no âmbito do Fiscobras/2008 nas obras de implementação do Sistema de Abastecimento de Água de Pirapama, refere-se à oitiva e à confirmação de superfaturamento e de sobrepreço que motivaram a medida cautelar de retenção de valores determinada no Acórdão n. 157/2009 – Plenário. O Acórdão n. 2.710/2009 – Plenário, em seu item 9.3.1 adota, de forma conservadora, como referência de custo para os tubos de ferro fundido, os preços da tabela de referência da Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Paraíba – CODEVASF, empresa pública vinculada ao Ministério da Integração Nacional.'

43. O assunto já foi objeto de determinações do TCU à CAIXA, como, por exemplo, nos Acórdãos ns. 1.020/2007, 1.736/2007 e 157/2009, todos do Plenário. Por meio do TC-023.031/2008-3, está sendo monitorado o atendimento ao disposto no Acórdão n. 1.736/2007.

44. No momento em que se cita jurisprudência deste Tribunal a respeito do tema, necessário se faz esclarecer também a metodologia adotada no Acórdão n. 1.020/2007 – Plenário, uma vez que foi citado pelo consórcio executor das obras da Adutora do Camevô e pelos gestores da Compesa em suas alegações de defesa. Naquele caso, em que a empreiteira contratada era a Construtora Gautama Ltda., e o objeto fiscalizado a Adutora do Italuís, no Maranhão, a equipe de auditoria promoveu consulta direta ao fabricante, adotando esse preço como referencial (por meio de ajustes que buscavam abarcar custos com frete e incidência de impostos). Entretanto, em regra, não se vislumbra que essa seja a forma ideal, pois, considerando que a pesquisa tinha sido feita por este Tribunal de Contas, e não por potencial cliente, a empresa fabricante pode ter apresentado preços maiores do que aqueles pelos quais é capaz de comercializar.

45. No relatório que acompanha o aludido Acórdão, o Ministro Relator faz constar que 'esses preços podem sofrer variações em função da quantidade, forma de pagamento, local e cronograma de entrega, entre outros fatores'. Ora, é notório que esses fatores, com destaque para a quantidade a ser adquirida, impactam fortemente o custo unitário. Necessário registrar que, naquele caso específico, mesmo adotando-se a metodologia citada, que levou a um referencial mais alto (portanto, mais conservador), ainda assim foi identificado sobrepreço. Pelos motivos expostos, entendemos não ser adequado adotar a mesma metodologia nestes autos.

46. A questão que se apresenta é, então, qual o preço justo para os tubos de ferro fundido.

47. Conforme consta no relatório de auditoria, a equipe obteve acesso a notas fiscais de aquisição de tubos de ferro fundido pelo consórcio construtor. A partir desses dados, aplicou metodologia de cálculo já adotada pelo Tribunal em outras ocasiões (incidência de frete e diferença de impostos estaduais) para chegar ao preço-paradigma de R$ 577,02 para o metro do tubo de 600mm.

48. Contudo, a equipe, de forma a estabelecer um paradigma de mercado mais confiável, adotou como referência um estudo promovido pela Caixa Econômica Federal, no qual aquela instituição pesquisou preços de contratos do serviço público, resultantes de licitações, para estimar o efetivo preço de mercado desses tubos, produzindo a Nota Técnica n. 007/2009/GEPAD. Nesse documento, constam os custos unitários e as datas-bases de diversas contratações. A equipe, ao utilizar esses dados, fez atualização para a data da apresentação das propostas na licitação da Adutora do Camevô, adotando os valores de mediana como paradigma para apuração de sobrepreço, e aplicando um BDI de 13,5%. Assim,

chegou-se aos valores de R$ 568,59 e R$ 885,62 para o preço dos tubos de 600mm e 700mm, respectivamente.

49. Verifica-se adequada a adoção dessa metodologia, diante da aderência entre o valor obtido por essa origem e a estimativa a partir das efetivas notas fiscais. Na realidade, os preços de referência derivados da Nota Técnica n. 007/2009/GEPAD representam uma análise mais conservadora, a favor dos responsáveis, na medida em que levam a paradigmas superiores ao obtidos pela análise das notas fiscais.

50. Quando da apreciação preliminar do Relatório de Auditoria, o Plenário, acatando proposta do Ministro Relator, determinou que se recalculasse o superfaturamento apurado até aquela data, aplicando-se um BDI de 10%, por analogia com precedentes recentes (Acórdãos do Plenário ns. 1.021/2010 e 1.202/2010, que tratam do uso de BDI diferenciado para equipamentos).

51. De forma a facilitar a continuação desta análise, os diversos valores de custo e preço citados anteriormente, inclusive nas manifestações dos interessados, são estruturados na Tabela 1. A coluna 'localização nos processos', quando cita 'TCE', faz referência ao presente processo (022.238/2010-7) e, quando cita 'RA', alude ao TC-000.339/2010-5, da fiscalização original.

Tabela 1 – organização dos valores analisados nesta Instrução

fonte	**localização nos processos**	**data-base**	**tubo 600mm**	**tubo 700mm**
referência adotada no Acórdão n. 1.020/2007-P	-	2006 (anual)	950,79 (custo sem frete)	-
Sinapi	TCE, anexo 4, vol. p., fl. 33	fev/08	1.054,84 (custo)	1.274,22 (custo)
estimativa Infortec (1ª proposta A F Motta)	TCE, anexo 4, vol. p., fl. 4	jan/08	667,02 (custo)	904,64 (custo)
estimativa Infortec (2ª proposta A F Motta)	TCE, anexo 4, vol. p., fl. 17	fev/08	623,38 (custo)	845,46 (custo)
proposta Saint Gobain	TCE, anexo 3, vol. 1, fl. 362; TCE, anexo 4, vol. p., fl. 29	fev/08	623,38 (custo)	845,46 (custo)
edital	RA, anexo 1, vol. p., fl. 102	fev/08	623,38 (custo) 701,36 (preço)	845,46 (custo) 951,23 (preço)
contrato	RA, anexo 1, vol. 1, fl. 273	mai/08	671,00 (preço)	951,23 (preço)
estimativa da equipe de auditoria a partir das notas fiscais	RA, vol. p., fl. 100-102	mai/08	577,02 (preço)	-
paradigma da equipe de Auditoria	RA, vol. p., fl. 100-102	mai/08	586,68 (preço)	913,80 (preço)
paradigma do Acórdão n. 1.921/2010-P (BDI de 10,0%)	TCE, vol. p., fl. 51-54	mai/08	516,90 (custo) 568,59 (preço)	805,11 (custo) 885,62 (preço)

52. Além de os valores referenciais adotados terem sido conservadores, não há, nas alegações de defesa de qualquer dos responsáveis, crítica ao paradigma adotado pelo TCU em sua decisão preliminar. Também não foram incluídos nos autos elementos novos que pudessem comprovar a justeza dos preços praticados no contrato, mas tão somente mera tentativa de justificar a metodologia de pesquisa de preços, já refutada nesta análise.

53. O argumento apresentado pelos responsáveis justificando a inclusão do insumo ‘areia’ no serviço ‘18346/1-Escavação de valas em material de 3ª categoria (rocha) até 2,0m’ também não procede, pois boa parte do trajeto da adutora foi ou será executado em regiões onde não se exige o controle de velocidade das partículas nas operações de desmonte de rocha à fogo. As fotos anexadas ao relatório de fiscalização também não mostram indícios da utilização de areia para abafar as explosões realizadas para abertura das valas.

54. Portanto, não há como vislumbrar qualquer alteração no entendimento anteriormente adotado pelo Plenário desta Corte, isto é, que os preços praticados no âmbito do contrato CT.OS.08.0.0344, entre a Compesa e o Consórcio Rocha/OTL, são superiores ao que se pode considerar, até mesmo de forma conservadora, como a realidade do mercado.

55. Mediante informações prestadas pela Compesa, também em atendimento ao Acórdão n. 1.921/2010 – Plenário, a tabela de débitos foi atualizada até a 19ª medição, e segue abaixo. Os boletins de medição analisados item a item, comparando os preços contratuais com os paradigmas, constam anexos a esta instrução. Percebe-se um superfaturamento da ordem de 11,3% do total pago até o momento.

Tabela 2 – quantificação do débito

Medição	Data de Pagamento	Valor da Medição (R$)	Superfaturamento da Medição (R$)
1	16/12/2008	244.833,21	-
2	30/12/2008	3.587.823,46	537.653,77
3	01/04/2009	3.287.840,46	405.083,73
4	20/04/2009	3.255.384,05	415.800,97
5	20/04/2009	2.030.201,37	292.483,65
6	03/06/2009	460.794,20	32.291,22
7	08/06/2009	557.428,03	35.424,82
8	09/07/2009	2.010.167,98	303.543,96
9	17/08/2009	2.095.779,75	220.694,04
10	08/10/2009	4.412.575,01	634.124,22
11	09/10/2009	698.886,46	52.880,82
12	07/11/2009	743.765,59	27.312,74
13	21/12/2009	894.085,10	64.374,73
14	23/04/2010	218.217,14	-
15	23/04/2010	743.061,94	103.229,28
16	06/05/2010	4.045.033,24	492.468,09
17	20/07/2010	4.053.878,87	232.047,58
18	11/08/2010	3.873.144,85	(11.080,92)
19	21/10/2010	713.090,36	9.985,06
Total		**37.925.991,07**	**3.848.317,77**

56. Uma vez quantificado o dano ao erário, resta examinar as condutas dos interessados. Essa análise já foi promovida no relatório de auditoria, consistindo sinteticamente no que segue.

57. O Sr. Otacílio de Souza Araújo, então Coordenador de Orçamentos da Compesa, aprovou o orçamento com sobrepreço elaborado pela empresa Infortec. A aprovação do orçamento com sobrepreço levou à realização de licitação que admitia propostas com valores acima da realidade do mercado, o que permitiu a contratação de serviços com preços elevados e consequente superfaturamento. Considerando que a maior parte do desequilíbrio do orçamento encontra-se apenas nos itens de tubo de ferro fundido, de aquisição corriqueira pela Companhia, seria admissível exigir do gestor conduta distinta, isto é, analisar pormenorizadamente os preços apontados pela empresa contratada para elaboração do orçamento, de forma a verificar a compatibilidade com o mercado. Essa era uma de suas atribuições primordiais.

58. Com relação à empresa Infortec Com. Serv. e Instalações Ltda., na medida em que elaborou um orçamento superior ao mercado, contribuiu decisivamente para que a Compesa publicasse edital e

posteriormente assinasse contrato com sobrepreço. Inquestionavelmente, essa empresa, na condição de especialista (e por essa razão contratada para serviço tão específico), deveria verificar de forma detalhada os preços que apresentaria à Compesa, de forma a adequadamente refletir a realidade. Por isso, responde solidariamente pelo débito, nos termos do art. 16, § 2º, alínea **b**, da Lei n. 8.443/1992.

59. No que concerne ao consórcio construtor, a análise de preços promovida pela equipe de auditoria, em especial sobre as notas fiscais emitidas pela fabricante dos tubos de ferro fundido em nome do consórcio, comprova que o contratado para execução das obras ofertou na licitação preços superiores ao mercado, sendo favorecido diretamente pelo desequilíbrio do contrato. Nessa condição, deve ser condenado solidariamente pelo débito apurado, conforme preconiza o art. 16, § 2º, alínea **b**, da Lei Orgânica deste Tribunal de Contas.

60. Em síntese, diante de toda análise promovida, propõe-se rejeitar as alegações de defesa, condenando os responsáveis, solidariamente, ao ressarcimento do débito ao erário.

61. Por fim, faz-se necessário determinar à Compesa que promova a repactuação do contrato, de forma a reduzir os preços itens que se encontram acima do mercado, adotando para pagamento das medições remanescentes, no máximo, os valores-paradigmas apontados no relatório de auditoria.

III – ANÁLISE DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA

(...)

III. 1. Aprovação de Projeto Básico da Concorrência n. 07/2008 sem os elementos necessários e suficientes para caracterização dos serviços e obras

63. **Síntese da irregularidade apontada:** não foram fornecidos à equipe de auditoria os estudos preliminares que deveriam fundamentar o Projeto Básico (PB), como levantamentos topográficos, sondagens, estudos de dimensionamento da vazão e horizonte de projeto. Quando da elaboração do relatório de auditoria, apesar de só terem sido executados 56% da obra, a quantidade de material de 3ª categoria escavado já superava o volume contratado em quase 40%, o que necessariamente implicará na celebração de termo aditivo, em percentual (ao menos unitário) superior aos 25% permitidos pela Lei de Licitações (art. 65, § 1º).

64. Ademais, constatou-se a celebração de aditivo contratual visando ao aumento do quantitativo de movimentação de terra, por meio da redução da quantidade de tubo de ferro fundido de 600mm de diâmetro, não havendo qualquer justificativa plausível para essa redução. Na verdade, haverá necessidade de outro termo aditivo para, ao menos, restaurar a quantidade inicial, de forma a permitir a conclusão da obra.

65. Outro indício traduz-se no fato de que, apesar de o item de serviço de concreto armado aparente representar aproximadamente R$ 1,8 milhão, ou seja, ser materialmente relevante, não havia projeto estrutural.

66. **Razões de Justificativa apresentadas:** a Sra. Ana Maria Araújo Torres Pontes, em documento subscrito em conjunto por funcionários da Compesa (vol. p., fls. 120/171), informa, em síntese, o que segue. Os elementos faltantes do projeto básico estão sendo objeto de estudos executados durante a elaboração do Projeto Executivo. O PB deve ter grau de detalhamento apenas suficiente para planejamento da Administração e conhecimento de soluções globais pelas licitantes, para elaboração de proposta. ‘O projeto básico não guarda a pretensão de esgotar todos os elementos executivos da obra, para cujo detalhamento prevê a Lei como segunda etapa, a **posteriori** do certame, o projeto executivo. [...] O projeto básico não tem a intenção de esgotar todas as características construtivas da obra’. A necessidade das alterações ocorridas durante a execução da obra só seria identificável concomitantemente à execução do empreendimento. A qualidade do projeto seria demonstrada no fato de que as alterações realizadas mantiveram-se ‘dentro do patamar legal admitido’. Só foram promovidas alterações necessárias, que não trouxeram prejuízos às partes contratadas nem foi desnaturado o objeto do contrato.

67. Prossegue a gestora afirmando que as movimentações de terra ocorreram em conformidade com as especificações contidas no Projeto Básico. O fato de a adutora, em quase sua totalidade, estar sendo assentada na faixa de domínio das rodovias BR 120 e 104, leva à necessidade de se fazer um ‘recobrimento mínimo de 0,80m, tendo seu reaterro até 0,30m acima da geratriz superior da tubulação sendo realizado de forma apilotada e estabelecendo uma proteção eficaz ao tubo, através de uma região de

entorno bem compactada'. A responsável reproduz trecho do Memorial Descritivo do projeto original, que prevê 'cuidados especiais' nas camadas inferiores do reaterro das valas até 0,30m acima da geratriz superior dos tubos, justificando por isso a necessidade de inclusão de mais dois tipos de reaterro.

68. Por fim, a gestora informa que 'a ausência do Cálculo Estrutural na planilha de contrato não veio acarretar maiores transtornos, pois o acréscimo no volume de concreto, após o aprimoramento do projeto básico, é irrelevante se consideradas as dimensões (volumes) das Unidades a serem construídas. [...] uma forma de estimar o custo do Projeto Estrutural é correlacioná-lo ao custo do volume de concreto a ser aplicado, ou seja, estabelecer um percentual da ordem de 3% sobre o valor inerente ao volume de concreto em questão. Este volume de concreto é determinado a partir dos Projetos Arquitetônicos das Unidades'.

69. **Análise:** o entendimento do que vem a ser projeto básico, por parte da gestora, não tem aderência com o respectivo conceito legal. A Lei n. 8.666/1993, em seu art. 6°, inciso IX, traz definição completa do que vem a ser um projeto básico para os fins de licitação por parte da Administração Pública. Enumera todos os elementos que o projeto deve conter para caracterizar devidamente uma obra ou serviço. Por oportuno, transcreve-se a seguir o texto do referido dispositivo legal.

'Art. 6º Para os fins desta Lei, considera-se:

IX - Projeto Básico - conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos:

a) desenvolvimento da solução escolhida de forma a fornecer visão global da obra e identificar todos os seus elementos constitutivos com clareza;

b) soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas, de forma a minimizar a necessidade de reformulação ou de variantes durante as fases de elaboração do projeto executivo e de realização das obras e montagem;

c) identificação dos tipos de serviços a executar e de materiais e equipamentos a incorporar à obra, bem como suas especificações que assegurem os melhores resultados para o empreendimento, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;

d) informações que possibilitem o estudo e a dedução de métodos construtivos, instalações provisórias e condições organizacionais para a obra, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;

e) subsídios para montagem do plano de licitação e gestão da obra, compreendendo a sua programação, a estratégia de suprimentos, as normas de fiscalização e outros dados necessários em cada caso;

f) orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados;'

70. Segundo farta jurisprudência desta Corte, constitui irregularidade grave a realização de licitação com projeto básico em desacordo com a definição completa da Lei de Licitações. Nesse sentido, podem-se citar os Acórdãos ns. 3.796/2007, da 1ª Câmara, 2.561/2004, 3.435/2007 e 607/2010, da 2ª Câmara, e 1.181/2002, 637/2004, 1.891/2006, 220/2007, 508/2007, 2.461/2007, 397/2008, 411/2008, 440/2008, 628/2008, 2.483/2008 e 2.514/2008, do Plenário.

71. No recente Acórdão n. 2.157/2010 – Plenário, o Exmo. Ministro Relator registrou o seguinte em seu Voto:

'11. No que concerne especificamente ao tema projeto básico, a Lei n. 8.666/1993, em seu artigo 6º, inciso IX, dispõe que tal documento compreende um conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter diversos elementos contemplados naquela lei.

12. O dispositivo em foco estabelece de forma clara as características esperadas de um projeto básico, sendo exigência imprescindível para realização de qualquer obra pública, porquanto a sua utilização correta visa a resguardar a Administração Pública de atrasos em licitações, superfaturamentos, aditamentos contratuais desnecessários, modificações no projeto original, entre outras ocorrências indesejáveis que geram consequências e entraves à execução das obras.

72. O tema é tão caro ao Direito Administrativo pátrio, em especial a esta Corte, que o TCU recentemente aprovou a Súmula 261, com a seguinte redação:

'Em licitações de obras e serviços de engenharia, é necessária a elaboração de projeto básico adequado e atualizado, assim considerado aquele aprovado com todos os elementos descritos no art. 6º, inciso IX, da Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993, constituindo prática ilegal a revisão de projeto básico ou a elaboração de projeto executivo que transfigurem o objeto originalmente contratado em outro de natureza e propósito diversos.'

73. Resta evidente que não assiste razão à gestora quando afirma que 'o projeto básico não guarda a pretensão de esgotar todos os elementos executivos da obra, para cujo detalhamento prevê a Lei como segunda etapa, a **posteriori** do certame, o projeto executivo. [...] O projeto básico não tem a intenção de esgotar todas as características construtivas da obra'. Confirma a constatação de projeto básico deficiente o fato de que, no momento em que tinham sido executados 56% da obra, quando da elaboração do relatório de auditoria, a quantidade de material de 3ª categoria escavado já superava o volume contratado em quase 40%. Adotando-se uma proporção simples, o erro na estimativa do quantitativo desse serviço é de 150%, isto é, pode ser necessária a execução de duas vezes e meia a quantidade prevista no projeto.

74. Necessário esclarecer que o fato de as alterações promovidas por aditivo contratual não terem excedido o limite legal de 25% não comprova a qualidade do projeto, como defende a responsável. Ora, a permissão da lei para acréscimos ou supressões em contratos administrativos busca absorver eventualidades imprevisíveis, ou oportunidades de aperfeiçoamento. Não se destina, evidentemente, a corrigir eventuais falhas de projeto. É clara a intenção legislativa nesse sentido, ao exigir que o projeto básico contenha todos os elementos suficientes para caracterizar a obra e seja acompanhado de orçamento detalhado.

75. A gestora busca afastar a irregularidade reproduzindo trecho do Memorial Descritivo do projeto original, que prevê 'cuidados especiais' nas camadas inferiores do reaterro das valas, justificando por isso a necessidade de inclusão de mais dois tipos de reaterro. Ora, se a demanda técnica já estava identificada no projeto original, os serviços necessários para seu atendimento deveriam, inequivocamente, constar do mesmo projeto, não se admitindo como adequada a alteração contratual que busca atender a requisito do projeto original da obra.

76. Com relação à ausência de projeto de cálculo estrutural, a gestora informa que o custo do projeto pode ser estimado como 'um percentual da ordem de 3% sobre o valor inerente ao volume de concreto em questão'. Na realidade, não foi esse o questionamento da equipe de auditoria. O fato em questão é que não há projeto estrutural e, assim, não é possível estimar adequadamente a quantidade de concreto a ser utilizada. Não se discute o 'custo do projeto estrutural', mas as quantidades de concreto, armação, formas etc. que deverão ser efetivamente aplicados na obra. Nesse sentido, persiste a irregularidade apontada pela equipe.

77. Diante do exposto, resta claro que a gestora não foi capaz de esclarecer as irregularidades apontadas e fica comprovado que sua conduta, de aprovar projeto básico sem os elementos necessários e suficientes para a caracterização dos serviços e obras, possibilitou a realização de licitação baseada em projeto em desacordo com a definição do art. 6º, inciso IX, da Lei n. 8.666/1993. Por essa razão, propõe-se rejeitar suas razões de justificativa e aplicar-lhe a multa prevista no art. 58 da Lei n. 8.443/1992.

III. 2. Aprovação do Laudo de Análise Técnica de Empreendimento, concluindo pela adequação do Projeto Básico da Concorrência n. 07/2008 sem os elementos necessários e suficientes para caracterização dos serviços e obras

78. **Síntese da irregularidade apontada:** o Sr. Rodrigo Quental Feitoza, Supervisor de Engenharia da CAIXA aprovou o Laudo de Análise Técnica elaborado por engenheiro terceirizado, contemplando as irregularidades apontadas no item III.1 desta instrução.

79. **Razões de Justificativa apresentadas:** o responsável manifestou-se por meio de documento anexado às folhas 108/112 do volume principal. Em síntese, o funcionário da CAIXA busca afastar sua responsabilidade ao detalhar cronologia da análise técnica do empreendimento no âmbito daquela empresa pública e ao informar que a aprovação do Laudo não compete ao Supervisor de Engenharia.

80. O gestor informa que a análise técnica do projeto da Adutora do Camevô foi realizada entre 30/11/2007 e 17/11/2008. O Sr. Rodrigo Q. Feitoza demonstrou ter sido transferido em 25/06/2008 da Representação de Desenvolvimento Urbano Caruaru para a Gerência de Desenvolvimento Urbano Recife, assumindo a Supervisão Técnica em 22/01/2009 e, dessa forma, não teria participado da análise desse projeto. Por fim, o gestor transcreve trecho do Manual Normativo Interno AE 062 o qual estabelece que 'as atividades terceirizáveis são supervisionadas e/ou revisadas por engenheiro, arquiteto ou técnico social da CAIXA, buscando a padronização, atendimento aos normativos internos e externos e a qualidade técnica da execução dos serviços, não sendo co-responsável técnico por esses trabalhos'.

81. **Análise:** os documentos trazidos aos autos afastam a responsabilidade do gestor chamado em audiência. Desde já, portanto, propõe-se acatar suas razões de justificativa.

82. Com relação à manifestação a respeito das atribuições da CAIXA na análise de projetos que recebem recursos federais, mediante convênio ou repasse, necessário tecer alguns comentários. Se por um lado, a supervisão não caracteriza co-responsabilidade técnica, por outro, o funcionário da CAIXA que revisa a análise terceirizada de projeto tem o dever de verificar se o funcionário terceirizado cumpriu todas as exigências cabíveis ao caso. Ora, se há preocupação com 'padronização' e 'atendimento a normativos internos e externos', evidentemente deveria haver mais ainda com o atendimento à lei (no caso, a Lei de Licitações). Assim, propõe-se determinação à Caixa Econômica Federal para que, quando promover, diretamente ou por meio de empresas terceirizadas, a análise técnica de empreendimentos que receberão recursos federais, verifique se o projeto básico atende aos requisitos contidos no art. 6º, inciso IX, da Lei n. 8.666/1993.

III. 3. Não-adoção de providências para a elaboração de Projeto Executivo, necessário à execução da obra referente ao contrato CT.OS.08.0.0344

83. **Síntese da irregularidade apontada:** apesar de 56% das obras terem sido realizadas, não foi elaborado projeto executivo relativo ao 2º trecho do Sistema de Abastecimento de Água do Camevô. Em manifestação preliminar, o Presidente da Compesa informa que a licitação fora realizada com base no Projeto Básico e que, 'por ocasião da execução, é realizado o aprimoramento de tal projeto, sem grande margem de alteração'.

84. **Razões de Justificativa apresentadas:** a Sra. Ana Maria Araújo Torres Pontes e o Sr.Waldeck Stevens de Vasconcelos Egito, em documento subscrito em conjunto por funcionários da Compesa (vol. p., fls. 120/171), informam, em síntese, o que segue. Devido à baixa complexidade dos empreendimentos tipicamente executados da Compesa, o projeto básico atende de maneira satisfatória as necessidades para execução do empreendimento. Como a obra da Adutora do Camevô é quase toda subterrânea, 'a perfeita identificação dos quantitativos e tipologia da movimentação de terra, por exemplo, só poderá ser identificada quando da escavação no local. Para estes casos, o Projeto Executivo deve ser elaborado concomitante com a realização da obra, modalidade prevista em Lei, devendo ser subsidiado por sondagens, levantamentos topográficos, ordens de serviço de estaca-a-estaca (de 20 em 20 metros), vislumbrando **in loco** as dificuldades, os obstáculos e o inesperado'. Os gestores passam, então, a justificar as alterações promovidas em relação às especificações do projeto básico. Por fim, argumentam que 'este é o motivo pelo qual não foi entregue um 'projeto executivo' aos fiscais do TCU. Como acima visto, o projeto executivo desta obra é conformado através dos sucessivos aprimoramentos, e somente pode ser visualizado ao final da obra, quando da obtenção do **as built**'.

85. **Análise:** a manifestação dos gestores aparenta confundir os conceitos de projeto executivo (PE) e 'projeto como construído' (**as built**). É fato que o art. 7º da Lei n. 8.666/1993 permite o desenvolvimento do projeto executivo de forma concomitante à execução das obras. Contudo, não há como se admitir que ele seja feito após a realização dos serviços, pois assim não haveria projeto executivo, mas apenas o chamado **as built**. O procedimento convencionalmente adotado em obras públicas consiste em elaborar inicialmente o projeto executivo parcial, para um lote ou trecho e, durante a

execução dessa parcela, elaborar o PE dos lotes seguintes, de forma sucessiva. É o caso típico de obras lineares, como rodovias e adutoras, que podem ser executadas por trechos.

86. Os responsáveis apontam a baixa complexidade do empreendimento para dispensar a elaboração do projeto executivo. Em algumas situações específicas, tal argumento é admissível, desde que o projeto básico contenha nível de precisão e detalhamento suficiente para fazer as vezes de projeto executivo. Não se está falando em dispensar o PE, uma vez que exigido pela Lei de Licitações, mas reconhecendo que há projetos chamados 'básicos' que atendem à descrição legal de 'executivo'.

87. Contudo, no caso específico em tela, não se vislumbra esse atenuante, pois, como discutido no item III.1 desta instrução, o projeto básico é deficiente, não atendendo nem mesmo a definição legal de PB. Nas circunstâncias de alteração de especificações do projeto básico, a dispensa da elaboração do projeto executivo leva à execução de obra sem projeto algum, situação gravíssima, que expõe a Administração a riscos inaceitáveis. Pelas razões expostas, propõe-se rejeitar as razões de justificativa dos responsáveis, aplicando-lhes a multa prevista no art. 58 da Lei n. 8.443/1992, sem prejuízo de alertar a Compesa para a necessidade de elaborar projeto executivo contemplando o detalhamento dos serviços, bem como todas as alterações promovidas no projeto básico, nas obras da Adutora do Camevô.

III. 4. Realização de licitação única, por meio da Concorrência n. 07/2008, para objetos cuja natureza exigia parcelamento para aquisição em licitações separadas

88. **Síntese da irregularidade apontada:** a referida licitação previa a contratação de execução de serviços juntamente com o fornecimento de materiais e equipamentos. Apenas o item 'Tubo em ferro fundido, junta elástica, ponta e bolsa DN 600mm TK7 JGS' representava cerca de 51% do valor total do contrato. Caso a Compesa optasse por adquirir esse tubo diretamente com os fabricantes, não haveria incidência dos custos indiretos e lucro do intermediador na operação. Assim, configura-se afronta ao art. 23, § 1º, da Lei n. 8.666/1993 e à Súmula 247 do TCU.

89. **Razões de Justificativa apresentadas:** a Sra. Ana Maria Araújo Torres Pontes e o Sr. João Bosco de Almeida, em documento subscrito em conjunto por funcionários da Compesa (vol. p., fls. 120/171), informam, em síntese, o que segue. A definição do objeto licitado baseou-se na premissa de realizar a empreitada de forma adequada, a tempo e modo corretos. O parcelamento somente é obrigatório se houver viabilidade técnica e econômica. O fracionamento das componentes de um sistema integrado ocasiona dificuldades na responsabilização durante o período de garantia: 'se o sistema apresentar defeito será necessário uma avaliação técnica para determinação do componente falho para que se possa executar a garantia. O mesmo não ocorre com a contratação de um único fornecedor, onde qualquer defeito deverá ser imediatamente sanado por este'.

90. Experiências anteriores da Compesa mostram que a ocorrência de problemas em obras nas quais foi realizada aquisição em separado de materiais gera 'intermináveis embates judiciais entre projetista, fabricante, revendedor e empreiteira [...]. Optou-se assim, a Secretaria de Recursos Hídricos por inserir no objeto da futura contratação o serviço de construção, equipamentos e materiais, em face da integração que existe entre estes componentes para a consecução do objeto almejado'.

91. Continuam os gestores afirmando que a obra, em face de suas particularidades, demanda equipamentos e materiais de grande especificidade, a exemplo das tubulações, em diâmetros que não são usualmente encontrados no mercado. Cita, ainda, que a execução da obra exige intensa coordenação entre as etapas que compõem o todo, além de argumentar que o parcelamento do objeto levaria a Administração a 'gerir diversos contratos, zelar pela sincronização entre a entrega de materiais e a abertura das frentes de trabalho, planejar a logística e armazenamento dos equipamentos e materiais e, ainda, se ver sob o risco de morosas perícias a fim de verificar a responsabilidade por possíveis defeitos, que poderiam decorrer de vício no material, no equipamento ou na forma de manuseio'.

92. Ademais, segundo os responsáveis, a redução do BDI na contratação em separado não representa economia de fato à Administração, na medida em que lhe impõe arcar com custos de transporte, armazenagem e preservação dos dutos, além do controle e logística dos insumos. O BDI adicional pago à empreiteira teria, então, o objetivo de ressarci-la desses custos com 'estocagem, vigilância, gerenciamento e logística'. A delimitação do objeto licitado num único contrato buscava, portanto, eliminar 'os riscos e ônus decorrentes da ausência de pessoal e sistema de logística adequado no

âmbito da Compesa'. Os responsáveis citam, ainda, decisões do TCU que admitiram a possibilidade de contratação agregada em determinados empreendimentos, diante da inviabilidade técnica ou econômica do parcelamento.

93. Por fim, em relação à utilização, para materiais e equipamentos, do mesmo BDI aplicável aos serviços, os gestores afirmam que 'o preço unitário final de cada um dos itens da planilha de referência foi limitado pelo valor composto do preço de tal item no mercado, acrescido do percentual de BDI estimado pela Compesa [...]. Com isso, tem-se que, se no certame em apreço o BDI não foi modulado, é certo que o preço final – composto do preço unitário acrescido do BDI contratual – encontra-se dentro da faixa de variação do mercado, uma vez que ao final o preço contratado restou limitado pela tabela da Compesa, acrescida do BDI desta empresa, cujo patamar situa-se em valor amplamente aceito por esta E. Corte. Ou seja, o preço final contratado é o de mercado, de sorte que uma possível revisão do BDI, na forma preconizada pelo Acórdão n. 1.921/2010 implica drástica redução nos preços contratuais, sem que esteja amparada em qualquer sobrepreço excessivo (única hipótese de revisão das cláusulas econômico-financeiras do contrato)'.

94. **Análise:** de início, registre-se que a questão a respeito do BDI aplicado ao fornecimento de materiais foi discutida no título II desta instrução.

95. Para a análise do presente item, entendemos importante citar a Súmula n. 247, do TCU, que consolidou o entendimento de que:

'É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.'

96. Assim, é inquestionável que, em obras públicas, a regra deve ser a adjudicação em separado de todos os itens que se mostrem técnica e economicamente viáveis. É esse entendimento que expressam, por exemplo, os Acórdãos ns. 2.641/2007, 608/2008 e 1.599/2008, todos do Plenário.

97. Há que se reconhecer que o Tribunal admite, em algumas situações, que o parcelamento pode não acarretar vantagens suficientes à Administração. É o que o Exmo. Ministro Augusto Nardes afirmou no voto condutor do Acórdão n. 1.129/2009:

'O fornecimento em separado de insumos pela própria contratante pública, especialmente dos materiais mais relevantes, pode representar, em princípio, uma vantagem para a administração, por isentá-la do pagamento de bonificações decorrentes da mera compra desses materiais pela contratada. No entanto, a medida deverá sempre resultar de estudos criteriosos que evidenciem a real economicidade da medida, ponderando diversos fatores internos e externos à licitação, tais como a necessidade de transporte, guarda, recebimento e controle do material, a possibilidade de perda do desconto obtido na licitação, a necessidade de contratação de servidores, o maior custo administrativo das compras por parte do órgão público e a possibilidade de atraso nas licitações.'

98. Contudo, para caracterizar as situações específicas em que esse entendimento pode ser aplicado, deve-se, em cada caso, analisar a viabilidade técnica e econômica, examinando a conveniência e oportunidade da decisão. Deve-se ainda sopesar os custos de intermediação e a possibilidade de restrição à competitividade com os custos adicionais nos quais a Administração incorre ao gerenciar a logística de fornecimento e armazenamento.

99. Para o caso em exame, cumpre lembrar que a Compesa é companhia de saneamento, habituada a contratar obras e a adquirir materiais, já tendo realizado inúmeros pregões para aquisição de tubos. Outrossim, não há como afastar a relação direta entre a contratação em conjunto dos tubos de ferro fundido com o sobrepreço discutido no título II desta instrução, pois praticamente a totalidade do desequilíbrio do contrato em desfavor da Administração deve-se aos tubos contratados em preços superiores ao de mercado. Sabidamente, a compra em separado desses tubos, junto a fornecedor distinto da empreiteira, gera potencial economia.

100. Pelas razões expostas, os gestores não apresentaram justificativas que afastassem a irregularidade apontada no relatório de auditoria. Os agentes públicos ouvidos em audiência, na medida em que aprovaram o projeto básico e autorizaram a realização da licitação única para objetos cuja natureza exigia parcelamento para aquisição em separado, incorreram em irregularidade, afrontando o art. 23, § 1º, da Lei 8.666/1993 e a Súmula n. 247 do TCU. Assim, propõe-se rejeitar suas razões de justificativa e aplicar-lhes a multa prevista no art. 58 da Lei n. 8.443/1992.

III.5. Restrição à competitividade da licitação decorrente de critérios inadequados de habilitação

101. **Síntese da irregularidade apontada:** o edital da Concorrência n. 07/2008 apresentava as seguintes cláusulas com potencial de restringir a competitividade do certame:

- limite de participação de duas empresas por consórcio, contrariando entendimento do TCU (e.g. Acórdão n. 1.917/2003 – Plenário) de que, ao admitir a participação de empresas em consórcio na licitação, o órgão não pode estabelecer condições não previstas no art. 33 da Lei n. 8.666/1993;

- limite de apresentação de dois atestados para fins de comprovação da qualificação técnica da licitante, contrariando entendimento do TCU (e.g. Acórdãos do Plenário ns. 584/2004 e 2.462/2007) de que é vedada a imposição de limites ou de quantidade certa de atestados para fins de qualificação, salvo se a natureza da obra assim o exigir, situação em que a pertinência e a necessidade devem estar justificadas em estudos técnicos nos autos do processo;

- exigência de apresentação do atestado do Properq (Programa Pernambucano da Qualidade nas Obras Públicas), caracterizando exigência não prevista na Lei n. 8.666/1993, mesmo já havendo determinação do Tribunal a órgão da estrutura do Governo do Estado do Pernambuco no sentido de não prever em seus editais exigência de apresentação do atestado do Properq.

102. **Razões de Justificativa apresentadas:** funcionários da Compesa, em documento subscrito em conjunto (vol. p., fls. 120/171), informam, em síntese, o que segue. A limitação de quantitativo de atestados busca 'salvaguardar o interesse público e a ocorrência de má execução de obras'. Sem a limitação do número de atestado não há como fazer a real verificação da qualificação técnica da empresa licitante, pois a capacidade técnico-operacional diz respeito à capacidade e à experiência do licitante para reunir recursos, materiais, equipamentos e mão de obra necessários para a execução do objeto licitado. A capacidade técnica não requer apenas o conhecimento sobre a técnica empregada, mas também a experiência e capacidade para a execução de obra de porte semelhante, o que só pode ser feito através da limitação do número de atestados. As exigências contidas no edital foram embasadas em análise técnica consistente e exigem apenas 50% dos quantitativos divididos em diferentes atestados. A limitação imposta tinha o condão tão somente de garantir que a obra seria executada por empresa capaz.

103. No que se refere à limitação do número de empresas participantes em consórcio, os gestores informam que o objetivo foi também assegurar que somente empresas efetivamente capacitadas a executar o objeto fossem contratadas. Lembram ainda que a lei faculta ao administrador a possibilidade de permitir ou não a participação de consórcios. Assim, não seria possível argumentar pela ilegalidade da limitação contida no edital, que buscava simplificar a contratação e posterior controle sobre a execução do contrato. Pela experiência da Companhia, consórcios formados por muitas empresas 'tendem a apresentar maiores dificuldades gerenciais, muita vezes chegando a prejudicar o atendimento às solicitações e o andamento da obra'.

104. Por fim, quanto à exigência de apresentação do atestado do Properq, os responsáveis afirmam que a Compesa apenas aplicou o Decreto Estadual n. 28.471, de 11 de outubro de 2005. Assim, não haveria possibilidade de censura à conduta, na medida em que os gestores apenas faziam cumprir regulamento emitido validamente pelo governo estadual.

105. Adicionalmente, a Sra. Sandra Mirelly de Souza Pereira, ouvida em audiência especificamente em relação à irregularidade ora analisada, expediu documento individual, aposto às folhas 1/3 do anexo 2 destes autos, ao qual faz anexar cópia do Regimento Interno da Compesa. A responsável, chamada aos autos na condição de Gerente de Contratos, basicamente esclarece que não compete à Gerência de Contratos da empresa a elaboração de instrumentos convocatórios. Tal competência seria da Comissão de

Licitação, que, para tanto, se baseia no Termo de Referência elaborado pela Diretoria Requisitante. Dessa forma, a gestora alega não ter participado da elaboração do edital eivado de vício.

106. **Análise:** cumpre registrar, de início, que a restrição à competitividade **in abstrato** comprovou-se na prática, tendo em vista que, das 40 empresas que retiraram cópia do edital, apenas quatro apresentaram proposta, e somente três foram habilitadas. Agrava a situação o fato de que as mesmas irregularidades apontadas pela equipe de auditoria foram objeto de impugnação por parte de licitantes interessadas, sem contudo haver retificações por parte da Compesa (anexo 1, vol. 1, fls. 177/225 do TC-000.339/2010-5, apenso aos presentes autos). O fato de a proposta vencedora de certame, do consórcio Rocha/OTL, ter apresentado deságio de apenas 2,25% em relação ao orçamento estimado (R$ 43.394.434,80 frente a R$ 44.394.827,16) reforça ainda mais a constatação de restrição à competitividade.

107. No tocante à primeira irregularidade, materializada na limitação do número de empresas que poderiam consorciar-se, este Tribunal possui entendimento claro e pacificado. É o que se depreende, por exemplo, dos Acórdãos ns. 1.240/2008, 2.036/2008 e 2.533/2008, todos do Plenário. Por elucidativo, transcreve-se trecho do relatório que fundamentou a prolação do Acórdão n. 1.917/2003-Plenário:

'As justificativas não podem ser acatadas, pois se a Lei deixa à discricionariedade administrativa a decisão de permitir a participação no certame de empresas em consórcio, ao permiti-la a administração deverá observar as disposições contidas no art. 33, da Lei n. 8.666/1993, não podendo estabelecer condições não previstas expressamente na Lei, mormente quando restritivas ao caráter competitivo da licitação. Assim, por ausência de previsão legal, é irregular a condição estabelecida no edital que limitou a duas o número de empresas participantes no consórcio.'

108. Nesse aspecto, portanto, não assiste razão aos gestores.

109. Quanto à limitação de apresentação de dois atestados para fins de comprovação da qualificação técnica da licitante, farta jurisprudência do TCU tem entendido como ilegal, por comprometer o caráter competitivo dos certames, contrariando o artigo 3º, § 1º, inciso I e o artigo 30, § 5º, da Lei n. 8.666/1993. Nesse sentido, assim se manifestou o Exmo. Ministro Relator do Acórdão n. 1.694/2007 – Plenário:

'Constitui desnecessária restrição à competitividade do certame licitatório a vedação de que a comprovação da experiência anterior das empresas interessadas seja limitada a um número determinado de atestados.'

110. O mesmo entendimento está registrado nos Acórdãos ns. 244/2003, 1.025/2003, 224/2006, 1.230/2006, 585/2009 e 772/2009, todos do Plenário.

110. Contudo, em casos excepcionais, quando comprovadamente necessário para 'garantir a execução do contrato, a segurança e perfeição da obra ou do serviço, a regularidade do fornecimento ou o atendimento de qualquer outro interesse público' (Acórdão n. 1.636/2007-P), a limitação do número de atestados pode ser aceita, devendo tal restrição ser justificada no processo administrativo relativo à licitação. Contudo, as argumentações trazidas aos autos pelos gestores têm caráter genérico, não sendo suficientes para comprovar a situação excepcional que permitiria a adoção de prática contrária à regra geral. Nesse ponto, portanto, não assiste razão aos responsáveis.

111. Por fim, quanto à exigência de apresentação do atestado de programa de qualidade estadual, o Tribunal reiteradamente tem se manifestado no sentido de que a obrigatoriedade de apresentação de certificados de qualificação não possui amparo legal, por não se enquadrar nos quesitos estabelecidos pelos arts. 27 a 33 da Lei n. 8.666/1993. Nesse mesmo sentido, manifestaram-se os Acórdãos ns. 1.107/2006, 608/2008, 2.215/2008 e 381/2009, todos do Plenário.

112. Ora, o processo de certificação representa custos para a empresa a ser certificada, como os de consultoria e alterações de processos produtivos, o que pode ser restritivo ou impeditivo a algumas empresas. Também o tempo necessário à certificação pode representar obstáculo a alguns interessados. A jurisprudência deste Tribunal só admite a apresentação de certificação de qualidade como critério de pontuação técnica, mas não entre os requisitos de habilitação no certame.

113. O TCU já havia inclusive determinado à Secretaria de Transporte do Estado de Pernambuco, ou seja, à mesma estrutura à qual está vinculada a Compesa, que se abstivesse de exigir 'apresentação de

atestados de conformidade emitidos pelo Properq, ou qualquer outra exigência para qualificação técnica não prevista no art. 30 da Lei n. 8.666/1993' (Acórdão n. 2.150/2008 – Plenário).

114. Dessa forma, não restam esclarecidas as irregularidades.

115. Contudo, na análise de culpabilidade, é necessário reconhecer que a gestora ouvida em audiência, por não ter participado da elaboração do instrumento convocatório, não pode ser responsabilizada pelos vícios identificados. Propõe-se, portanto, acatar suas razões de justificativa. Cumpre lembrar também que, enfrentando situações semelhantes, como o do Aeroporto Pinto Martins, em Fortaleza-CE (TC-010.558/2006-0) ou nos Acórdãos ns. 2.215/2008 e 2150/2008, ambos do Plenário, o Tribunal, mesmo reconhecendo a irregularidade da conduta, deixou de aplicar sanção aos gestores (...).

116. Como o presidente da Companhia se manifestou em documento subscrito coletivamente por funcionários da Compesa, entendemos que sua manifestação pode ser acolhida como oitiva da Companhia. Basta, portanto, expedir alerta à Compesa para que se abstenha de incluir, nas próximas licitações envolvendo recursos federais, as referidas cláusulas editalícias que podem restringir o caráter competitivo do certame.

IV – CONCLUSÃO

117. Procedeu-se a análise das alegações de defesa e razões de justificativa dos Senhores Otacílio de Souza Araújo, Ana Maria Araujo Torres Pontes, Rodrigo Quental Feitoza, João Bosco de Almeida, Sandra Mirelly de Souza Pereira, além da empresa Infortec Comércio, Serviços e Instalações Ltda. e do Consórcio Rocha/OTL.

118. Em relação ao superfaturamento, as alegações de defesa dos interessados não trouxeram elementos novos, capazes de afastar o débito. Mediante análise das mais recentes medições, encaminhadas pela Compesa, atualizou-se o valor do dano ao erário, conforme planilhas anexas a esta instrução. Portanto, propõe-se rejeitar as alegações de defesa dos interessados e julgar irregulares as contas do gestor, imputando-lhe o débito, solidariamente com a empresa que elaborou o orçamento e o consórcio contratado para execução das obras. De forma a aplicar o mesmo entendimento sobre pagamentos futuros, propõe-se determinar à Compesa que promova a repactuação do contrato, de forma a reduzir os preços itens que se encontram acima do mercado, adotando, no máximo, os valores-paradigmas apontados no relatório de auditoria.

119. No que concerne à Aprovação de Projeto Básico da Concorrência n. 07/2008 sem os elementos necessários e suficientes para caracterização dos serviços e obras, a responsável não afastou a irregularidade, razão pela qual se propõe rejeitar suas razões de justificativa e aplicar-lhe a multa prevista no art. 58 da Lei n. 8.443/1992.

120. No que diz respeito à Aprovação do Laudo de Análise Técnica de Empreendimento, concluindo pela adequação do Projeto Básico da Concorrência n. 07/2008 sem os elementos necessários e suficientes para caracterização dos serviços e obras, o gestor afastou sua responsabilidade ao comprovar que não estava à frente da unidade à época da análise do empreendimento pela CAIXA. De todo modo, propõe-se expedir alerta à Caixa Econômica Federal para que, quando promover a análise técnica de empreendimentos que receberão recursos federais, verifique se o projeto básico atende aos requisitos contidos no art. 6º, inciso IX, da Lei n. 8.666/1993.

121. Com relação a não adoção de providências para a elaboração de Projeto Executivo, os gestores não esclareceram a irregularidade. As alegações dos representantes da Compesa promovem confusão das definições de projeto Executivo e **as built**, o que pode permitir a realização de obra sem o devido projeto exigido pela lei. Por isso, propõe-se rejeitar as razões de justificativa dos responsáveis e aplicar-lhes a multa prevista no art. 58 da Lei 8.443/1992, sem prejuízo de expedir alerta à Compesa para a necessidade de elaborar projeto executivo contemplando o detalhamento dos serviços, bem como todas as alterações promovidas no projeto básico, nas obras da Adutora do Camevô.

122. Quanto à Realização de licitação única, por meio da Concorrência n. 07/2008, para objetos cuja natureza exigia parcelamento para aquisição em licitações separadas, os gestores não apresentaram argumentos que afastassem a irregularidade. Por isso, propõe-se rejeitar as razões de justificativa e aplicar-lhes multa.

123. Em relação à Restrição à competitividade da licitação decorrente de critérios inadequados de habilitação, a gestora conseguiu afastar sua responsabilidade pessoal ao comprovar não ter participado da elaboração do edital. Entretanto, não há óbice a alertar à Compesa que se abstenha de incluir, nas próximas licitações envolvendo recursos federais, as cláusulas editalícias apontadas, que podem oferecer restrição ao caráter competitivo do certame."

4. Com essas considerações, a proposta de mérito, uniforme no âmbito da 1ª Secob, foi redigida nos seguintes termos (fl. 202/204, 214 e 215):

"a) rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Otacílio de Souza Araújo e julgar suas contas irregulares, com base no art. 16, inciso III, alínea **c**, da Lei n. 8.443/1992;

b) rejeitar as alegações de defesa da empresa Infortec Comércio, Serviços e Instalações Ltda. e do Consórcio Rocha/OTL;

c) condenar o Sr. Otacílio de Souza Araújo, solidariamente com a empresa Infortec Comércio, Serviços e Instalações Ltda. e com o Consórcio Rocha/OTL, ao pagamento da dívida detalhada a seguir, atualizada monetariamente a partir das referidas datas, com base no art. 19 da Lei n. 8.443/1992:

Medição	Data de Pagamento	Valor da Medição (R$)	Superfaturamento da Medição (R$)
1	16/12/2008	244.833,21	-
2	30/12/2008	3.587.823,46	537.653,77
3	01/04/2009	3.287.840,46	405.083,73
4	20/04/2009	3.255.384,05	415.800,97
5	20/04/2009	2.030.201,37	292.483,65
6	03/06/2009	460.794,20	32.291,22
7	08/06/2009	557.428,03	35.424,82
8	09/07/2009	2.010.167,98	303.543,96
9	17/08/2009	2.095.779,75	220.694,04
10	08/10/2009	4.412.575,01	634.124,22
11	09/10/2009	698.886,46	52.880,82
12	07/11/2009	743.765,59	27.312,74
13	21/12/2009	894.085,10	64.374,73
14	23/04/2010	218.217,14	-
15	23/04/2010	743.061,94	103.229,28
16	06/05/2010	4.045.033,24	492.468,09
17	20/07/2010	4.053.878,87	232.047,58
18	11/08/2010	3.873.144,85	(11.080,92)
19	21/10/2010	713.090,36	9.985,06
Total		**37.925.991,07**	**3.848.317,77**

c) aplicar ao Sr. Otacílio de Souza Araújo, ao Consórcio Rocha/OTL e à empresa Infortec Comércio, Serviços e Instalações Ltda., a multa prevista no art. 57 da Lei n. 8.443/1992;

d) acatar as razões de justificativa dos Srs. Rodrigo Quental Feitoza e Sandra Mirelly de Souza Pereira;

e) rejeitar as razões de justificativa da Sra. Ana Maria Araujo Torres Pontes, e aplicar-lhe multa, com base no artigo 58, inciso II, da Lei n. 8.443/1992, em razão de: ter aprovado Projeto Básico da Concorrência n. 07/2008 sem os elementos necessários e suficientes para caracterização dos serviços e obras; não adotar as providências para elaboração de Projeto Executivo, necessário à execução da obra; e permitir a realização de licitação única para objetos cuja natureza exigia parcelamento; fixando o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente na forma da legislação em vigor;

f) rejeitar as razões de justificativa do Sr. Waldeck Stevens de Vasconcelos Egito, e aplicar-lhe multa, com base no artigo 58, inciso II, da Lei n. 8.443/1992, em razão de não adotar providências para

elaboração de Projeto Executivo, necessário à execução da obra, fixando o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente na forma da legislação em vigor;

g) rejeitar as razões de justificativa do Sr. João Bosco de Almeida e aplicar-lhe multa, com base no artigo 58, inciso II, da Lei n. 8.443/1992, em razão de permitir a realização de licitação única para objetos cuja natureza exigia parcelamento, fixando o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente na forma da legislação em vigor;

h) autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei n. 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendida as notificações;

i) com fulcro no art. 45 da Lei n. 8.443/1992, determinar à Companhia Pernambucana de Saneamento (Compesa) que, para pagamento dos serviços remanescentes do contrato CT.OS.08.0.0344, contados a partir da 19ª medição, promova sua repactuação, de forma a reduzir os preços itens que se encontram acima do mercado, adotando, no máximo, os valores-paradigmas apontados no relatório de auditoria;

j) informar à Companhia Pernambucana de Saneamento e ao Consórcio Rocha/OTL que a negativa em repactuar os valores questionados poderá ensejar a instauração de nova Tomada de Contas Especial para ressarcir ao erário os valores pagos acima dos limites referenciais apontados no relatório de auditoria a partir da 19ª Medição;

k) alertar a Companhia Pernambucana de Saneamento que, nos autos deste processo, restou configurada a impropriedade consubstanciada na inclusão, em edital de licitação, de cláusulas limitando a participação de número de empresas por consórcio e a quantidade de atestados para fins de comprovação da qualificação técnica da licitante (sem justificativa técnica nos autos do processo licitatório), bem como exigindo a apresentação do atestado do Properq (Programa Pernambucano da Qualidade nas Obras Públicas);

l) alertar a Caixa Econômica Federal quanto à impropriedade constatada na presente fiscalização que, quando da análise técnica de empreendimentos que receberão recursos federais, diretamente ou por meio de empresas terceirizadas, deve-se verificar se o projeto básico atende aos requisitos contidos no art. 6º, inciso IX, da Lei n. 8.666/1993; e

m) arquivar o presente processo."

5. O Ministério Público junto ao TCU, representado pelo Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico, discordou do encaminhamento apresentado pela unidade instrutiva, tecendo os seguintes comentários (fls. 217/218):

"(...)

A Secob-1, ao instruir os autos, propôs rejeitar as alegações de defesa dos interessados e julgar irregulares as contas do gestor, imputando-lhe débito solidariamente com a empresa que elaborou o orçamento e o consórcio contratado pela execução das obras. E, de forma a aplicar o mesmo entendimento aos pagamentos futuros, propôs 'determinar à Compesa que promova a repactuação do contrato, de forma a reduzir os preços dos itens que se encontram acima do mercado, adotando, no máximo, os valores-paradigma apontados no relatório de auditoria'.

Feito esse breve relato, pedimos vênia à Secob-1 para divergir do posicionamento supra, nos moldes adiante expostos.

Compulsando os autos, foi constatado que, por meio da análise da curva ABC do contrato aditivado (amostra de 70,04%), a unidade técnica apontou um sobrepreço global de R$ 2.779.766,60, o que corresponde a 6,41% do valor do contrato. Tendo em vista que 13 medições já haviam sido realizadas e pagas, foi apontado um superfaturamento de R$ 2.545.448,17. Neste cálculo, foi utilizado o BDI paradigma de 13,5% para equipamentos. Seguindo determinação do Plenário, a secretaria instrutiva recalculou o sobrepreço global e o superfaturamento utilizando-se do BDI paradigma de 10% para equipamentos. Sendo assim, o sobrepreço passou a ser de R$ 3.387.637,37 (7,81% do contrato) e o superfaturamento de R$ 3.021.668,68.

Entendemos que o sobrepreço global apontado, tanto com BDI de 13,5% quanto com BDI de 10%, se encontra dentro de um percentual considerado admissível frente às variações de mercado e às imprecisões inerentes aos cálculos. Ainda mais quando se observa que mais de 90% do sobrepreço apontado decorre de um único item, o 'Tubo em ferro fundido, junta elástica, ponta e bolsa DN 600 mm TK7JGS' e que este item possui um único fabricante no Brasil (empresa Saint-Gobain Canalização Ltda.), tendo a Secob-1 se utilizado, para este item, dos referenciais de preços da Nota Técnica 007/2009/GEPAD/CAIXA, devidamente atualizados para a data-base da licitação (maio/2008).

Caso semelhante foi tratado recentemente por esse Ministro-Relator (Acórdão n. 966/2011-TCU-Plenário) ao tratar de auditoria realizada nas obras de ampliação do sistema de abastecimento de água da grande João Pessoa/PB. Naquele processo, o débito apontado pela equipe de auditoria também estava majoritariamente relacionado a sobrepreços detectados em itens referentes ao fornecimento de tubos de ferro fundido. O órgão responsável pela licitação também se utilizou de cotação junto ao único fornecedor de tubos de ferro fundido no Brasil para definição dos preços para a aquisição desses tubos. E, a Secretaria Instrutiva utilizou-se igualmente da Nota Técnica n. 007/2009/GEPAD/CAIXA para definir os referenciais de preços para o fornecimento de tubos de ferro fundido.

Pois bem, em seu Voto, aprovado unanimemente pelo E. Plenário, o Ministro-Relator entendeu que não seria possível afirmar categoricamente que os parâmetros adotados pelo órgão licitante eram inadequados e não traduziam os preços de mercado da época apenas por não se enquadrarem nas especificações previstas na Nota Técnica n. 007/2009/GEPAD/CAIXA. Acrescentou que não seria correto esperar 'que, na época da elaboração do orçamento-base e da contratação (em meados de 2007 e 2008), os responsáveis pudessem antever os ajustes no Sinapi que seriam propostos em 2009, no âmbito da aludida nota técnica'. Sendo assim, os indícios de sobrepreço foram afastados e foi reforçado o entendimento quanto à impossibilidade de utilização da referida nota técnica para situações pretéritas, posicionamento este que já havia sido adotado no Voto que embasou o Acórdão n. 314/2011 – Plenário.

Por fim, deve-se ressaltar que, mesmo considerando-se os preços de referência adotados pela Secob-1 e apesar de o sobrepreço unitário apontado no 'Tubo em ferro fundido, junta elástica, ponta e bolsa DN 600 mm TK7JGS' ter sido de 14,37% (utilizando-se BDI de 13,5%) e de 18,01% (BDI de 10%), não foram verificados pela unidade técnica indícios de que possa ter havido, até a 19ª medição, superestimativa de quantitativos, jogo de planilha ou outras irregularidades que pudessem gerar prejuízo ao erário em decorrência do sobrepreço unitário deste item em particular.

Desse modo, tendo em vista as considerações relativas aos referenciais de preço adotados e o fato de que o sobrepreço apontado, decorrente essencialmente do fornecimento de tubo de ferro fundido, se encontra dentro de uma variação aceitável frente às variações de mercado, estando o contrato em equilíbrio, entendemos que não há que se falar em superfaturamento.

Sendo assim, pedimos vênia à Secob-1 para propor que o débito seja afastado, excluindo-se da presente relação processual a empresa Infortec Comércio, Serviços e Instalações Ltda. e o Consórcio Rocha/OTL, e que sejam julgadas regulares com ressalva as contas do Sr. Otacílio de Souza Araújo, dando-se quitação a esse responsável."

É o relatório.

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO
I

Em exame a Tomada de Contas Especial instaurada em razão de irregularidades apuradas nos autos do TC-000.339/2010-5, que cuidou de auditoria nas obras de implantação do Sistema Adutor de Camevô, em Caruaru/PE.

2. Tal empreendimento foi executado mediante Contrato de Repasse, com total pactuado de aproximadamente R$ 47 milhões, sendo R$ 33,4 milhões repassados pelo Ministério das Cidades e R$

13,7 milhões a título de contrapartida do Governo do Estado de Pernambuco, e teve como interveniente executor a Companhia Pernambucana de Saneamento (Compesa).

3. Para a consecução do objeto, foi realizada a Concorrência n. 007/2008, tendo se sagrado vencedor o Consórcio Rocha/OTL, composto pelas empresas Imobiliária Rocha e OTL Obras Técnicas Ltda., com o qual foi firmado o Contrato CT.OS.08.0.0344, em 04/09/2008, com vigência a partir da mesma data até o dia 08/04/2010, e valor de R$ 47.248.294,22. A avença foi aditivada em 1º/10/2009 com acréscimo no valor de R$ 3.853.859,54, referente a reajuste contratual.

4. Após a realização da fiscalização, a unidade instrutiva apontou, dentre outras, as seguintes irregularidades:

4.1. Projeto Básico sem o nível de precisão apropriado à caracterização da obra;

4.2. ausência de Projeto Executivo para a execução das obras do 2º trecho do Sistema de Abastecimento de Água do Camevô;

4.3. restrição à competitividade na Concorrência n. 07/2008 DEM/CEL, caracterizada pelas seguintes irregularidades:

4.3.1. exigência da apresentação, como documentação relativa à qualificação técnica, de Atestado de Conformidade no Referencial Normativo Nível A, emitido pela Coordenadoria Estadual do PROPERQ;

4.3.2. limitação aos Consórcios participantes de certame de composição por, no máximo, duas empresas;

4.3.3. imposição do limite de, no máximo, dois atestados para fins de comprovação da qualificação técnica da licitante;

4.4. contratação do fornecimento de materiais e equipamentos juntamente com os serviços, sem que a opção tenha sido justificada do ponto de vista técnico;

4.5. superfaturamento da ordem de R$ 2.545.448,17;

4.6. não-cadastramento de contrato no SIASG; e

4.7. orçamento que não contempla a composição dos custos unitários dos serviços que especifica.

5. Diante de tais falhas, este Tribunal, por meio do Acórdão n. 1.921/2010 – Plenário, converteu os autos em TCE e determinou a realização de audiências de vários gestores. Especificamente no que concerne ao indício de superfaturamento, foi determinada a citação solidária dos Srs. Otacílio de Souza Araújo, ex-Coordenador de Orçamento da Compesa e responsável por aprovar orçamento com sobrepreço global, em solidariedade com a empresa Infortec Comércio, Serviços e Instalações Ltda., responsável pela elaboração do mencionado orçamento, e com o Consórcio Rocha/OTL, contratado para execução da obra.

6. O mencionado **decisum** determinou, ainda, que a 1ª Secob recalculasse o dano ao erário mediante ajuste no BDI aplicado aos equipamentos, reduzindo-o ao patamar de 10%. Em adição, foram efetuadas determinações à CAIXA, à Compesa e ao Estado de Pernambuco.

7. Também fora determinado que a 1ª Secob levasse em conta, no cálculo do débito, os pagamentos realizados após a realização da 13ª medição, tendo em vista que a composição do dano então apontado somente levava em conta as treze primeiras medições realizadas.

8. Efetuado o exame dos argumentos trazidos ao processo em decorrência da citação e das audiências, a unidade instrutiva, propõe, ao final, a rejeição das alegações de defesa dos responsáveis, com o consequente julgamento pela irregularidade de suas contas, imputando-se-lhes o débito solidário com a empresa que elaborou o orçamento e com o consórcio contratado pela execução das obras.

9. Quanto aos gestores ouvidos em audiência, alvitra o acatamento das razões de justificativa do Sr. Rodrigo Quental Feitosa e da Sra. Sandra Mirelly de Souza Pereira, bem como a rejeição das defesas ofertadas pelos Srs. Waldeck Stevens de Vasconcelos Egito, João Bosco de Almeida e Ana Maria Araujo Torres Pontes.

10. Adicionalmente, sugere a expedição de determinação à Compesa para que seja efetuada a repactuação do contrato, de forma a reduzir os preços dos itens que se encontram acima do mercado, adotando, no máximo, os custos referenciais apontados no relatório de auditoria.

11. O Ministério Público especializado, representado pelo Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico, dissentiu do encaminhamento da 1ª Secob, propondo, com base em precedentes de minha

Relatoria, o afastamento do débito apontado pela unidade instrutiva, a exclusão da presente relação processual da empresa Infortec Comércio, Serviços e Instalações Ltda. e do Consórcio Rocha/OTL, bem como o julgamento pela regularidade com ressalva das contas do Sr. Otacílio de Souza Araújo.

II

12. Transcrevo, por oportuno, excerto da manifestação da 1ª Secob, lavrada no Relatório de Auditoria constante do TC-000.339/2010-5, por meio da qual é explicitado como aquela unidade instrutiva chegou ao superfaturamento em discussão:

"Para fins de análise de adequação dos preços contratados àqueles praticados no mercado, foram comparados itens de serviços correspondentes a R$ 29.779.154,52 (68,62% do total) em relação à proposta original do consórcio contratado e R$ 30.395.322,75 (70,04% do total) em relação ao contrato contemplando as alterações contratuais.

Ressalte-se que, apesar de solicitadas por esta equipe de auditoria, não foram apresentadas as composições dos itens de serviços que figuravam como relevantes na curva ABC, cujo valor correspondia a 7.285.443,98 (16,79% do total original), reduzindo o percentual a ser comparado de 87,82% para 70,93%, conforme constatado no achado: 'O orçamento não é acompanhado das composições de todos os custos unitários de seus serviços no Edital/Contrato/Aditivo'.

Obteve-se os valores de R$ 586,68 e R$ 913,80, para os metros de tubos classe TK7 JGS de 600mm e 700mm de diâmetro, respectivamente. Considerando que os preços contratados para os respectivos tubos foram de R$ 671,00 e R$ 951,23, chega-se a um sobrepreço unitário de 14,37% para o tubo de 600mm e de 4,10% para o de 700mm.

Após a elaboração da curva ABC do contrato original, a amostra analisada foi de 68,62%. Nessa amostra, foi detectado um sobrepreço de 7,81%, que representa 4,97% do valor do contrato original, ou seja, R$ 2.157.846,98.

Em decorrência das alterações de quantitativos da planilha contratada, esses valores se elevaram para R$ 2.779.766,60 de sobrepreço, ou seja, 10,07% na amostra.

É importante frisar que estes valores correspondem ao sobrepreço global, o qual considera a compensação de sobrepreços e subpreços dos serviços contratados.

Acrescente-se que para o item 'Tubo em ferro fundido, junta elástica, ponta e bolsa DN 600 mm TK7JGS', cujo montante contratado originalmente representa 50,95% do valor total, verificou-se um sobrepreço de 14,37%. Quando da formalização do 2º Termo Aditivo, houve redução de quantitativos nesse item em 2.139,25 metros. Essa redução teve por propósito a manutenção do valor global do contrato de repasse, face ao incremento de quantitativos de serviços de movimento de terra, subdimensionados no Projeto Básico. Porém, para a conclusão da adutora, deverá ocorrer o acréscimo desse quantitativo, o que representaria a ampliação do sobrepreço global em R$ 180.381,56.

(...)

Foram considerados os serviços cotados acima, inclusive aqueles que apresentaram desconto em relação ao preço de referência. Diante dos quantitativos de serviços executados acumulados, considerando os treze boletins de medição emitidos até a data desta fiscalização, com execução financeira de 56% do valor do contrato, constatou-se o superfaturamento no valor de R$ 2.545.448,17, o que representa 10,48% do somatório dos valores dos boletins de medição."

13. Colhe-se da planilha de fl. 50 que, até a 13ª medição, o débito apurado pela 1ª Secob, já com o ajuste do BDI – redução de 13,5% para 10% – determinado pelo Acórdão n. 1.921/2010 – Plenário, bem como com a realização do segundo aditivo contratual, era de R$ 3.387.637,37.

14. O dano apontado é composto basicamente de dois itens: Tubo em ferro fundido, junta elástica, ponta e bolsa DN 600mm e 700mm; e Escavação de valas em material de 3ª categoria (rocha) até 2,00m de profundidade com explosivos, inclusive abafamento.

15. O primeiro dos itens acima responde por cerca de 97% do débito, sendo a diferença, da ordem de R$ 114.762,98 atribuível ao segundo item **supra** mencionado.

16. A própria unidade instrutiva destaca que: "[o] o superfaturamento apontado no relatório de auditoria deve-se essencialmente ao fornecimento dos tubos de ferro fundido, de 600mm e 700mm. Conforme se vê na planilha de Levantamento de sobrepreço decorrente do 2º Termo Aditivo' (fl. 50), 97% do sobrepreço apontado (R$ 3,3 milhões em R$ 3,4 milhões) é composto pela diferença entre o preço contratual e referencial desses itens."

17. Desse modo, fica claro que a discussão sobre o débito em exame centra-se, essencialmente, na adequabilidade dos preços pagos pela Administração Pública ao Consórcio Rocha/OTL no que tange ao já mencionado item fornecimento dos tubos de ferro fundido.

18. Nesse sentido, trago à colação exceto do Acórdão n. 1.202/2010 – Plenário, que trata de possível incongruência nos preços do Sinapi para itens de fornecimento de tubos de ferro fundido:

"2.A) Custo direto de referência dos tubos de ferro fundido

Para este Tribunal e para a própria Caixa Econômica Federal a utilização da mediana do Sinapi não é adequada para o fornecimento de tubos de ferro fundido, conforme demonstra o seguinte trecho extraído do relatório do Acórdão n. 2.710/2009 – Plenário: '31. O resultado deste monitoramento corroborou com as conclusões do Tribunal: o Sinapi não era uma fonte fidedigna para os preços de mercado de tubos e conexões de ferro fundido. Tal fato agora é reconhecido pela Caixa Econômica Federal, gestora do Sistema, e pelo IBGE, Órgão Oficial de Estatística do Brasil.'

O relatório que fundamentou o Acórdão n. 2.710/2009 – Plenário, acerca de levantamento de auditoria realizado no âmbito do Fiscobras/2008 nas obras de implementação do Sistema de Abastecimento de Água de Pirapama, refere-se à oitiva e à confirmação de superfaturamento e de sobrepreço que motivaram a medida cautelar de retenção de valores determinada no Acórdão n. 157/2009 – Plenário. O Acórdão n. 2.710/2009 – Plenário, em seu item 9.3.1 adota, de forma conservadora, como referência de custo para os tubos de ferro fundido, os preços da tabela de referência da Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Paraíba – CODEVASF, empresa pública vinculada ao Ministério da Integração Nacional."

19. Como descrito pela 1ª Secob, diante da impossibilidade de utilização dos dados do Sinapi, a equipe de auditoria calculou o preço de mercado para os tubos de ferro fundido a partir da utilização da Nota Técnica n. 007/2009/GEPAD/CAIXA. Utilizando-se dos referenciais ali estabelecidos, e com a aplicação de um BDI de 13,5%, a unidade técnica chegou aos valores de R$ 568,59 e R$ 885,62, respectivamente, para o preço dos tubos de 600mm e 700mm.

20. A utilização da mencionada Nota Técnica n. 007/2009/GEPAD/CAIXA para estimativa de preços de tubos de ferro fundido já foi objeto de apreciação por este Tribunal em diversas oportunidades.

21. Transcrevo, por oportuno, as considerações que teci acerca deste tema no Voto condutor do Acórdão n. 1.808/2011 – Plenário:

"26. Ressalto que a Nota Técnica n. 007/2009/GEPAD, de 29/05/2009, é o resultado de um estudo efetuado por técnicos da Caixa Econômica Federal em que, ante a conjuntura do mercado de tubos de ferro fundido, optou-se por utilizar metodologia baseada na coleta de preços homologados em licitações públicas, mais precisamente as realizadas por cinco companhias de saneamento estaduais, para aquisição desse tipo de tubulação.

27. A questão principal destes autos centra-se na avaliação da pertinência de se exigir que, à época da elaboração do orçamento-base e da contratação em tela (em meados de 2007 e 2008), os responsáveis pudessem antever os ajustes no Sinapi que seriam propostos em 2009, no âmbito da aludida nota técnica.

28. Nesse sentido, mantenho-me alinhado ao posicionamento que adotei na Proposta de Deliberação que embasou o Acórdão n. 966/2011 – Plenário, proferido no âmbito do TC-017.327/2010-5 que tratou das obras de ampliação do sistema de abastecimento de água da grande João Pessoa/PB, cujos principais trechos seguem transcritos a seguir:

'10. Quanto à primeira premissa, compulsando os autos, observo que o débito inicialmente apontado no Relatório de Auditoria (fls. 181/246, vol. 1 do TC-000.338/2010-9) está relacionado, na sua maioria, a sobrepreços detectados em itens referentes ao fornecimento de tubos de ferro fundido. A discussão centra-se, então, na cotação de valor de mercado para esse tipo de material, com vistas a se efetuar a comparação com o que foi praticado no Contrato n. 048/2008.

11. Por oportuno, trago à baila trecho do Relatório de Auditoria no qual a equipe da 1ª Secob explicita os critérios adotados para obtenção de parâmetros de preço para aquisição de tubos de ferro fundido, fl. 196 , vol. 1 do TC-000.338/2010-9:

'As referências de custo utilizadas foram obtidas no Sinapi abrangência nacional, no Sicro e na Codevasf, todos com data-base de abril de 2008 (mês da proposta contratada). Alguns itens da planilha não foram analisados por falta de custo de referência ou também por terem sido apresentados de maneira global, o que inviabilizou a análise. Ademais, para os serviços que não foram encontrados no Sinapi ou no Sicro, foi utilizada a composição unitária apresentada pela Cagepa com os custos dos insumos encontrados nos sistemas de referência citados. Para o item 001.09.51 (travessia subterrânea sob rodovia executada pelo método não destrutível) foi utilizada a composição da Codevasf para a 'montagem de tubo', serviço incluído na composição do serviço, já que a composição apresentada pela Cagepa não detalhou esse item.

A análise dos custos dos tubos de ferro fundido foi feita de maneira diferente, já que, conforme evidenciado pelo Acórdão n. 157/2009 - Plenário, os custos apresentados no Sinapi para esses materiais não representavam a realidade do mercado: '9.6. encaminhar cópia desta deliberação, acompanhada dos respectivos relatório e voto, à Caixa Econômica Federal - Caixa, gestora do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil - SINAPI, para que tome ciência e adote, no prazo de 60 (sessenta) dias as providências de sua alçada, com relação às incongruências, detectadas por este TCU, nas composições de custos unitários de aquisição de produtos de alta especificidade (em especial os tubos de aço e ferro fundido fabricados em grandes diâmetros), reiterando o disposto nos itens 9.5.2 do Acórdão n. 1.020/2007 – Plenário e 9.1.15 do Acórdão n. 1.736/2007 – Plenário, acerca da necessidade de estudos com o objetivo de considerar a economia de escala na obtenção dos preços de insumos.'

Em resposta às informações prestadas pelo Tribunal, a Caixa realizou uma pesquisa de preços resultantes de licitações cujo objeto seria a aquisição desses tubos de ferro fundido. Dessa forma, utilizou-se o resultado desse estudo como o custo referencial desses materiais. De maneira a confirmar os valores encontrados nesse estudo, foram obtidas as notas fiscais da aquisição desse material pela empresa contratada para a obra analisada, que apresentaram valores muito próximos ao apontado no estudo.'

12. Deduz-se, portanto, que a unidade técnica especializada descartou a utilização do Sinapi para obtenção do valor de mercado para aquisição de tubo de ferro fundido por ter restado comprovado, no âmbito do processo que originou o Acórdão n. 157/2009 - Plenário (TC-007.657/2008-3), que os valores constantes naquele sistema não traduzem a realidade do mercado para esse item.

13. Diante desse contexto, foi utilizada, para adoção de preço de referência, a metodologia indicada na Nota Técnica n. 007/2009/GEPAD/CAIXA, com utilização de cadastro de preços homologados em licitações para aquisição de tubos de ferro fundido de cinco companhias de saneamento estaduais.

14. Compulsando os autos, verifico que o procedimento adotado pela Cagepa para elaboração do orçamento-base da licitação que culminou no Contrato n. 048/2008 foi o seguinte: a) utilização das composições do Sinapi como referência para definição dos custos unitários dos serviços licitados, em consonância com o art. 15 da LDO de 2007; b) para o caso específico da aquisição de tubos de ferro fundido, obtenção, também, de cotação junto ao único fornecedor de tubos de ferro fundido no Brasil (empresa Saint-Gobain Canalização Ltda.).

15. Dessarte, tendo sido orçados os serviços com base em referenciais de preços que tanto a LDO quanto a massiva jurisprudência desta Corte de Contas têm considerado adequados (Acórdãos ns. 1.600/2003, 592/2004, 644/2004, 1.891/2008, 157/2009, 1.773/2009 e 3.128/2010, todos do Plenário), entende-se que não há como se afirmar categoricamente que tais parâmetros eram inadequados e não traduziam os preços de mercado da época, simplesmente porque não estão em conformidade com as especificações previstas na Nota Técnica n. 007/2009/GEPAD/CAIXA.

16. Não há, portanto, como se esperar que, na época da elaboração do orçamento-base e da contratação em tela (em meados de 2007 e 2008), os responsáveis pudessem antever os ajustes no Sinapi que seriam propostos em 2009, no âmbito da aludida nota técnica.

17. Nesse sentido, destaco que esse posicionamento de impossibilidade de utilização da Nota Técnica n. 007/2009/GEPAD/CAIXA para situações pretéritas já foi adotado no Voto de minha autoria que embasou o Acórdão 314/2011 – Plenário.'

29. Em que pese o dirigente da 3ª Secob, no despacho de fls. 490/495 - vol. 2, ter citado dois julgados deste Tribunal (Acórdãos ns. 2.710/2009 e 993/2009, ambos do Plenário) em que as conclusões da Nota Técnica n. 007/2009/GEPAD/CAIXA serviram de embasamento para cômputo de sobrepreço, ressalto que o entendimento jurisprudencial mais recente (Acórdãos ns. 314/2011 e 966/2011, ambos do Plenário) é no sentido de que, em contratações anteriores à data de elaboração da aludida nota técnica, não há como se exigir que os gestores desconsiderassem os preços indicados no Sinapi e as cotações efetuadas junto a fornecedores e adotassem a metodologia de definição de custos unitários prevista naquela nota técnica, especificamente no que concerne à aquisição de tubos de ferro fundido.

(...)

32. Finalizando a discussão acerca do afastamento do sobrepreço inicialmente detectado nos itens referentes às tubulações de ferro fundido, tem-se que:

32.1 o incremento de custos indicado pela unidade técnica não ocorreu pela falta de cômputo de ganhos com economia de escala, como tinha sido inicialmente apontado, mas por flutuações de mercado, ou seja, substanciais acréscimos detectados na cotação do preço do ferro fundido no mercado internacional;

32.2 os preços que serviram de referência para a contratação da Construtora Andrade Gutierrez S/A estão em consonância com os valores indicados no Sinapi e com a cotação obtida junto à fornecedora de tubulações de ferro fundido (Saint-Gobain Canalizações Ltda.), ou seja, não estão destoando dos parâmetros de preço de mercado existentes à época;

32.3 a metodologia prevista na Nota Técnica n. 007/2009/GEPAD/CAIXA só foi implementada no ano seguinte à celebração do Contrato n. 145/PGE-RO/2008 e não se aplica ao caso concreto que ora se analisa."

22. O procedimento adotado pela Compesa para estipular os referenciais editalícios dos tubos de ferro fundido foi o de coletar os preços diretamente com o representante do único fornecedor do País (Saint-Gobain Canalizações Ltda.), ou seja, a empresa A. F. Motta & Cia. Ltda. (fls. 03/15 e 16/28, anexo 4).

23. Como visto no precedente acima, não há como exigir dos gestores que tivessem desconsiderado as cotações efetuadas junto ao fornecedor para aderir aos referenciais da multicitada Nota Técnica n. 007/2009/GEPAD/CAIXA, eis que tal documento foi produzido no ano de 2009 e a coleta de preços junto à empresa A. F. Motta & Cia. Ltda. ocorreu em janeiro de 2008.

24. É dizer, não pode o gestor ser condenado por não ter utilizado parâmetro de preços que só seria estabelecido em data futura.

25. Devo ressaltar, ademais, que, diante da exclusividade da Saint-Gobain Canalização Ltda. no fornecimento dos tubos de ferro fundido adquiridos na obra em foco, não restava outra opção à Compesa, senão efetuar cotação de preços junto à representante comercial daquela firma.

26. A própria unidade instrutiva reconhece que a metodologia utilizada pela Compesa para a fixação dos referenciais de preços dos tubos de ferro fundido poderia ser adotada pela Administração:

"35. Em princípio, reconhece-se que poderia ser admissível a metodologia que foi adotada para estabelecimento dos valores referenciais editalícios. A Compesa contratou, para elaboração do orçamento, uma empresa especializada, que por sua vez se baseou em proposta comercial de representante do único fabricante do produto no país. Via de regra, essa é a forma adotada pela Administração para estimativa de custos, para fins de elaboração de orçamento de licitação, sem merecer censura."

27. A 1ª Secob entende, todavia, que o fato de a Compesa possuir vasto conhecimento do mercado de tubos de ferro fundido aliado à constatação de que o TCU já questionou os preços de aquisição desse tipo de material em outras oportunidades, impediria a adoção da metodologia usada por aquela companhia para a fixação dos referenciais editalícios.

28. Discordo de tal argumento, pois, em verdade, sendo a Compesa detentora, ou não, de conhecimento do mercado de tubos de ferro fundido, e o fato de esta não ser a primeira oportunidade em

que é questionada acerca do preço de tais materiais, não desnatura as duas conclusões que apontei acima: 1ª) a inviabilidade da busca de preços alternativos em um mercado em que só uma empresa é responsável pelo fornecimento do produto; e 2ª) a impossibilidade de adoção dos referenciais constantes da Nota Técnica n. 007/2009/GEPAD.

29. Estabelecidas tais premissas, entendo que não há como imputar aos responsáveis o débito relativo ao suposto superfaturamento nos preços de tubos de ferro fundido, eis que o acréscimo outrora vislumbrado não ficou demonstrado nesta ocasião.

30. Com efeito, expurgando-se das 19 medições efetuadas o valor relativo ao superfaturamento inicialmente apontado nos tubos de ferro fundido, remanesce um suposto dano ao erário da ordem de R$ 367.796,19, ou seja, cerca de 0,77% do valor contratual (R$ 47 milhões), relativo ao item Escavação de valas em material de 3ª categoria (rocha) até 2,00m de profundidade com explosivos, inclusive abafamento.

31. Entendo, em consonância com o posicionamento jurisprudencial majoritário, que variação tão pequena no preço final da obra pode ser interpretada como flutuação normal de mercado, decorrente da dinâmica da livre concorrência e das características gerenciais da empresa contratada.

32. Devo esclarecer, ademais, que a unidade técnica apontou o superfaturamento por ter contestado a inclusão do insumo areia nesse serviço.

33. Ocorre que, consoante trazido à baila pelos responsáveis, a areia prevista na composição do serviço em análise não era utilizada para reaterro, mas sim para abafamento da explosão na abertura de valas, com vistas a manter a segurança dos trabalhadores e da população em geral.

34. Assim, considero que, de igual modo ao item tubos de ferro fundido, não há como falar em superfaturamento no item Escavação de valas, tendo em vista que ficou demonstrada a justificativa para inclusão do insumo areia – que teria ocasionado a majoração apontada pela 1ª Secob –, bem como pela baixa materialidade do suposto superfaturamento – 0,77% –, que pode ser considerado flutuação normal de mercado que decorre da liberdade gerencial das empresas.

35. Finalizada a análise relativa ao suposto superfaturamento, passo ao exame das razões de justificativa dos diversos gestores ouvidos em audiência.

III

36. De antemão, esclareço que estou de acordo com o acatamento das razões de justificativa do Sr. Rodrigo Quental Feitosa e da Sra. Sandra Mirelly de Souza Pereira pugnado pela unidade técnica.

37. De fato, ficou evidenciado nos autos que Sr. Rodrigo Quental Feitosa não participou da elaboração do Laudo de Análise Técnica que aprovou o projeto básico da Concorrência n. 007/2008 sem os elementos necessários para a caracterização das obras e serviços.

38. De igual modo, também foi demonstrado que a Sra. Sandra Mirelly de Souza Pereira não participou da elaboração do instrumento convocatório do certame acima mencionado que possuía diversas falhas.

39. A Sra. Ana Maria Araújo Torres Pontes, Diretora de Engenharia e Meio Ambiente da Compesa, foi instada a se pronunciar acerca das seguintes irregularidades:

a) aprovação de Projeto Básico da Concorrência n. 07/2008 sem os elementos necessários e suficientes para caracterização dos serviços e obras;

b) não-adoção de providências para a elaboração de Projeto Executivo, necessário à execução da obra referente ao contrato CT.OS.08.0.0344; e

c) realização de licitação única – Concorrência n. 07/2008 – para objetos cuja natureza exigia parcelamento para aquisição em licitações separadas.

40. Já o Sr. Waldeck Stevens de Vasconcelos Egito foi ouvido em função da falha mencionada no item b **supra.**

41. Por fim, o Sr. João Bosco de Almeida, presidente da Compesa, foi instado a se manifestar sobre a irregularidade descrita no item c **supra**.

42. No que tange à ausência de parcelamento do objeto, esclareço que, nos termos dos artigos 23, § 1º, e 3º, § 1º, inciso I, da Lei n. 8.666/1993, bem como da Súmula n. 247 do TCU, a divisão do objeto licitado deve ocorrer em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis desde que reste comprovado que tal parcelamento ocasiona melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e ampliação da competitividade, sem perda da economia de escala.

43. No caso concreto tratado nestes autos, os responsáveis afirmam que o fracionamento das componentes de um sistema integrado acarreta dificuldades na responsabilização durante o período de garantia.

44. Asseveram, ademais, que, em experiências anteriores da Compesa, a ocorrência de problemas em obras nas quais foi realizada aquisição em separado de materiais terminou em embates judiciais acerca da responsabilidade entre projetista, fabricante, revendedor e empreiteira.

45. Como asseverei no Voto condutor do Acórdão n. 1.808/2011 – Plenário, a prática em obras de sistemas de abastecimento de água em capitais e centros urbanos de porte médio é a opção pelo não-parcelamento.

46. Recentes julgados deste Tribunal – Acórdãos ns. 966/2011 e 314/2011, ambos do Plenário – referentes, respectivamente, às cidades paraibanas de Campina Grande e João Pessoa, não consideraram inadequada a realização de licitação única, abrangendo todo o empreendimento, de tal forma que o gerenciamento por parte do órgão contratante restringiu-se ao controle da execução de apenas um contrato.

47. Diante desse contexto, entendo que podem ser acolhidas as razões de justificativa da Sra. Ana Maria Araújo Torres Pontes e do Sr. João Bosco de Almeida quanto à realização de licitação única.

48. Em relação às demais irregularidades, considero que, de fato, como examinado pela 1ª Secob, ficou comprovado nos autos que o Projeto Básico utilizado no empreendimento não possuía o nível de detalhamento exigido no art. 6º, inciso IX, da Lei n. 8.666/1993.

49. A título de exemplo, cito o incremento em cerca de 40% no quantitativo de escavação do material de 3ª categoria previsto para o empreendimento. Tal majoração evidencia a inadequação do Projeto Básico utilizado na obra.

50. Considero, ademais, que o empreendimento, pelo seu porte, não poderia prescindir de Projeto Executivo. A inexistência de Projeto Executivo aliada à deficiência no Projeto Básico pode dar ensejo a modificações significativas em determinados quantitativos, ocasionando sensível elevação no custo final da obra.

51. Nada obstante, tendo em vista que no caso concreto de que ora se cuida não foram verificadas irregularidades relativas à superestimativa de quantitativos, jogo de planilha ou outras irregularidades que pudessem gerar prejuízo ao erário, como ressaltado pelo **Parquet** especializado, considero que seria de excessivo rigor apenar os responsáveis com multa.

52. Nesse sentido, entendo suficiente à espécie expedir determinação para que a entidade, doravante, quando estiver lidando com verbas federais, observe os ditames da Lei n. 8.666/1993, no que tange à necessidade de o Projeto Básico possuir o nível de detalhamento ali insculpido, bem como que, em empreendimentos de grande porte, como o de que ora se cuida, de a obra possuir Projeto Executivo.

53. Estabelecidos esses pontos, e dada a inexistência do débito outrora apontado pela 1ª Secob, considero que o encaminhamento adequado a esta TCE seja a exclusão da presente relação processual da empresa Infortec Comércio, Serviços e Instalações Ltda., do Consórcio Rocha/OTL e do Sr. Otacílio de Souza Araújo.

54. É cabível, ainda, julgar regulares as contas do Sr. Rodrigo Quental Feitosa e da Sra. Sandra Mirelly de Souza Pereira, expedindo-se-lhes a devida quitação, bem como julgar regulares com ressalva as contas dos Srs. Waldeck Stevens de Vasconcelos Egito, João Bosco de Almeida e Ana Maria Araujo Torres Pontes.

55. Por fim, é adequado determinar o arquivamento do TC-000.339/2010-5 (apenso) e dar ciência desta decisão à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional.

Com essas considerações, Voto por que seja adotado o Acórdão que ora submeto a este Plenário.

T.C.U., Sala das Sessões, em 21 de setembro de 2011.

MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

ACÓRDÃO Nº 2544/2011 – TCU – Plenário

1. Processo n. TC-022.238/2010-7.
2. Grupo II – Classe de Assunto: IV - Tomada de Contas Especial.
3. Responsáveis: Ana Maria Araujo Torres Pontes, CPF n. 089.151.214-49; Imobiliária Rocha Ltda., CNPJ n. 08.162.448/0001-13; Infortec Comércio, Serviços e Instalações Ltda., CNPJ n. 07.125.942/0001-45; João Bosco de Almeida, CPF n. 059.132.414-87; Otacílio de Souza Araújo, CPF n. 052.172.374-49; OTL Obras Técnicas Ltda., CNPJ n. 00.545.355/0001-66; Rodrigo Quental Feitosa, CPF n. 032.405.224-38; Sandra Mirelly de Souza Pereira, CPF n. 334.408.754-15 e Waldeck Stevens de Vasconcelos Egito, CPF n. 180.736.704-53.
4. Entidades: Caixa Econômica Federal – CAIXA, Companhia Pernambucana de Saneamento – Compesa e Ministério das Cidades – MiCi.
5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico.
7. Unidade Técnica: 1ª Secretaria de Fiscalização de Obras – 1ª Secob.
8. Advogados constituídos nos autos: Ediel Lopes Frazão, OAB/PE n. 13.497; Leonardo Oliveira Silva, OAB/PE n. 21.761; Madson Gomes Frazão, OAB/PE n. 20.784; Rodrigo Viana da Costa, OAB/PE n. 20.864; Paulo Gabriel Domingues de Rezende, OAB/PE n. 26.965 e Ludmila Torres Mathias, OAB/SP n. 216.298.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Tomada de Contas Especial decorrente da conversão do processo TC-000.339/2010-5 (Fiscobras 2010) que cuidou de auditoria realizada nas obras de implantação do Sistema Adutor de Camevô, em Caruaru/PE.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. excluir da presente relação processual o Consórcio Rocha/OTL, a empresa Infortec Comércio, Serviços e Instalações Ltda. e o Sr. Otacílio de Souza Araújo;

9.2. com fundamento nos artigos 1º, inciso I, 16, inciso I, 17 e 23, inciso I, da Lei n. 8.443/1992, julgar regulares as contas do Sr. Rodrigo Quental Feitosa e da Sra. Sandra Mirelly de Souza Pereira, dando-se-lhes quitação plena;

9.3. com fundamento nos artigos 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei n. 8.443/1992, julgar regulares com ressalva as contas dos Srs. Waldeck Stevens de Vasconcelos Egito, João Bosco de Almeida e Ana Maria Araujo Torres Pontes, dando-se-lhes quitação;

9.4. determinar à Companhia Pernambucana de Saneamento – Compesa que, doravante, quando estiver lidando com verbas federais, observe os ditames da Lei n. 8.666/1993, no que tange à necessidade de o Projeto Básico possuir o nível de detalhamento ali insculpido, bem como que, em empreendimentos de grande porte seja elaborado Projeto Executivo antes de ser iniciado o procedimento licitatório;

9.5. arquivar o TC-000.339/2010-5, apenso a este processo;

9.6. dar ciência desta Deliberação à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e fiscalização do Congresso Nacional, encaminhando-lhe cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e da Proposta de Deliberação que o fundamentam.

10. Ata n° 39/2011 – Plenário.
11. Data da Sessão: 21/9/2011 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2544-39/11-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Augusto Nardes (na Presidência), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.
13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa (Relator) e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO NARDES
Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)
MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE III – Plenário

TC-030.336/2010-4

Natureza: Consulta.
Órgão: Ministério das Cidades.
Interessado: Márcio Fortes de Almeida, então Ministro de Estado das Cidades.

SUMÁRIO: CONSULTA. QUESTIONA-MENTOS QUANTO A POSSÍVEIS PROCEDIMENTOS A SEREM ADOTADOS PELO MINISTÉRIO DAS CIDADES, NO CONTROLE DA APLICAÇÃO DOS RECURSOS FINANCEIROS DESCENTRALI-ZADOS PARA ENTES FEDERATIVOS, EM ESPECIAL AQUELES REPASSADOS POR INTERMÉDIO DA CAIXA, MEDIANTE CONTRATO DE REPASSE OU TERMO DE COMPROMISSO. RESPOSTA A ALGUNS QUESTIONAMENTOS REALIZADA NO ÂMBITO DO ACÓRDÃO N. 2.099/2011 – PLENÁRIO. ENCAMINHAMENTO DAS PONDERAÇÕES ACERCA DOS ASSUNTOS PENDENTES DE ABORDAGEM, APÓS A PROLAÇÃO DO ACÓRDÃO N. 2.369/2011 – PLENÁRIO QUE TRATOU DA QUESTÃO DOS GASTOS COM BDI EM OBRAS PÚBLICAS.

RELATÓRIO

Trata-se da Consulta formulada pelo então Ministro de Estado das Cidades, Sr. Márcio Fortes de Almeida, acerca de vários assuntos relacionados a procedimentos a serem adotados por aquele ministério no tocante às descentralizações de recursos orçamentários efetivadas para entes federados, em especial aqueles liberados por intermédio da Caixa Econômica Federal – CAIXA, com pactuação de contratos de repasse ou termos de compromisso.

2. Os questionamentos da consulta divididos por tipo de assunto são os seguintes (Peça n. 1, pgs. 8/10, 20/21 e 23/24):

2.1. Assunto: Gastos com Bonificação e Despesas Indiretas – BDI:

a) é aceitável que se dê continuidade aos contratos administrativos para execução de obras públicas firmados antes da publicação do Acórdão n. 325/2007 cujos respectivos orçamentos contemplem, no cômputo do BDI, itens que estão em desacordo com a aludida deliberação?

b) os percentuais para BDI fixados no Acórdão n. 325/2007 se aplicam para qualquer tipo de obra ou deverão ser observados somente em obras de linhas de transmissão ou de subestações?

c) caso, no âmbito de contrato referente a outro tipo de obra que não seja de linhas de transmissão ou de subestações, tenham sido excedidos os valores percentuais fixados no Acórdão n. 325/2007, tal ajuste poderá ser considerado aceitável por ter sido pactuado antes do citado **decisum**?

d) os contratos de execução de obras firmados depois do Acórdão n. 325/2007, porém antes da publicação, em 2009, das normas do Ministério das Cidades que tratam da forma de cálculo da taxa de BDI e incorporam as orientações do referido Acórdão, poderão ser aceitos apesar de não contemplarem os itens e percentuais indicados na aludida deliberação do TCU?

e) caso o entendimento seja no sentido de que a exigência de cumprimento ao Acórdão n. 325/2007 só pode ser efetivada para ajustes firmados posteriormente a sua publicação, como deveriam ser analisados os contratos anteriores a essa deliberação da Corte de Contas?

f) para esses contratos anteriores ao Acórdão n. 325/2007, na hipótese de a empresa contratada aceitar a proposta de redução de BDI, o procedimento adequado é adotar a redução de valor para as medições futuras ou deve-se aplicar a redução também para as parcelas já executadas, medidas, aferidas e pagas?

g) caso a empresa contratada não aceite a redução de BDI, as medições realizadas e aferidas devem ou não ser pagas? Ou ainda, é razoável efetuar o pagamento integral dos valores executados com incidência apenas dos itens do BDI que atendam aos limites do Acórdão ou esses serviços não devem ser pagos?

h) se a resposta for afirmativa ao pagamento das medições realizadas, estas devem ser pagas nos valores inicialmente pactuados ou deve ser implementado um redutor, de forma a limitar o pagamento aos valores considerados adequados, à luz do disposto no Acórdão n. 325/2007?

i) quais os limites considerados razoáveis para os percentuais de BDI para serviços e para materiais?

j) no que se refere à administração local, instalação de canteiro/acampamento e mobilização/desmobilização, caso, no orçamento que serviu de base para licitação, tais itens não tenham sido especificados na planilha de custos diretos, como efetuar inserções dessas despesas em contratos já em andamento? Como fazer a verificação da adequabilidade do que já foi pago, se antes os custos desses itens estavam embutidos na taxa de BDI cuja composição, na grande maioria dos casos, não fora explicitada?

2.2. Assunto: Momento oportuno para abertura de licitação pelo ente federado:

a) aplica-se à União o disposto no § 2º do artigo 7º da Lei n. 8.666/1993, quando descentralizar recursos financeiros oriundos do Orçamento Geral da União – OGU ou de financiamentos a outro ente federado, responsável pela concepção do projeto básico e execução da obra?

b) desde que exista garantia de que os recursos federais serão repassados, os atos normativos editados pelo Ministério das Cidades poderão autorizar o ente beneficiário dos recursos a publicar o edital de licitação, assim como a contratar a empresa vencedora do certame antes da assinatura do termo de compromisso ou do contrato de repasse?

c) a eventual possibilidade de abertura de licitação antes da assinatura do contrato de repasse e aprovação do projeto pela CAIXA é aplicável somente aos empreendimentos no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC ou poderá ser estendida às transferências voluntárias?

d) é condição de validade da licitação aberta pelo ente beneficiário que a licitação seja publicada no Diário Oficial da União?

e) caso a resposta ao item b) seja positiva, seria necessário manter as orientações contidas no item 9.1, especificamente o subitem 9.1.2, do Manual de Operações do PAC 2010/2011 a seguir transcrito?

"A. Do aproveitamento de licitações pretéritas

9.1. Os editais de licitação para consecução do objeto previsto no Termo de Compromisso somente poderão ser publicados após a assinatura do respectivo Termo e emissão do Laudo de Análise de Engenharia pela CAIXA, com o correspondente orçamento.

9.1.1 Por se tratar de transferência de recursos da União, a publicação deverá ser feita no Diário Oficial da União, em atendimento ao art. 21, inciso I, da Lei n. 8.666/1993, sem prejuízo ao uso de outros veículos de publicidade usualmente utilizados pelo PROPONENTE/COMPROMISSÁRIO.

9.1.2 Poderá ser aceita licitação realizada antes da assinatura do Termo de Compromisso, desde que observadas as seguintes condições:

a) Para licitações já aprovadas pela CAIXA que venham sendo utilizadas para execução de Termos de Compromisso pré-existentes:

a.1) Fique demonstrado que a contratação é mais vantajosa para a Administração, se comparada com a realização de uma nova licitação;

a.2) A licitação tenha seguido as regras estabelecidas na Lei n. 8.666/1993, inclusive quanto à obrigatoriedade da existência de previsão de recursos orçamentários que assegurassem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executadas;

a.3) O projeto básico tenha sido elaborado de acordo com o que preceitua a Lei n. 8.666/1993;

a.4) A descrição do objeto do Termo de Compromisso deve ser equivalente à descrição do objeto presente no edital da licitação, sendo vedada a utilização de objetos genéricos ou indefinidos;

a.5) Que sejam apresentadas planilhas de composição de BDI detalhadas, e que atendam aos requisitos definidos no item 9.2 deste manual.

a.6) É vedado o aproveitamento de licitações realizadas anteriormente à vigência da Lei n. 8.666/1993.

a.7) O aproveitamento do contrato administrativo limitar-se-á às especificações técnicas dos itens previstos no edital de licitação original, sendo admitidas somente variações de quantitativos nos termos que preceitua a Lei n. 8.666/1993.

b) Para licitações ainda não analisadas pela CAIXA, devem ser atendidos os itens a.1) a a.7) descritos acima e o subitem 9.1.1, além de observadas as seguintes orientações:

b.1) No caso de licitações em que ainda não tenham sido celebrados os contratos administrativos, que os custos unitários e global da planilha da empresa vencedora da licitação, apresentados na data de celebração do novo Termo de Compromisso, devem atender aos termos da LDO vigente nesta data.

b.1.1)caso sejam constatadas divergências entre os custos apresentados e as orientações contidas na LDO, os mesmos devem ser ajustados antes da contratação.

b.2) No caso de licitações em que foram celebrados os contratos administrativos e estes encontram-se em vigência:

b.2.1) os custos unitários e global da planilha da empresa vencedora da licitação, apresentados na data de celebração do novo Termo de Compromisso, atendam aos termos da LDO vigente nesta data; e

b.2.2) a empresa vencedora da licitação venha mantendo durante a execução do contrato, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação."

f) Caso a resposta à indagação do item b) seja negativa, essa Corte de Contas entende que para atendimento do item 9.1.2 - a.l.) descrito acima, é suficiente a justificativa de que com a utilização da licitação pretérita, poder-se-ia evitar novos custos como mobilização/desmobilização, instalação de canteiro, serviços preliminares e todos os ônus decorrentes de um processo licitatório para a Administração, além de prover celeridade no processo de contratação, o que reverteria, ao final da obra, em benefícios para a sociedade? Caso contrário, seria necessário elaborar um demonstrativo analítico com novas estimativas de orçamentos, suposições de possíveis resultados de licitação (descontos), cenários de incertezas caso a caso?

2.3. Assunto: Procedimentos a serem adotados quando a obra contempla irregularidades que estão sendo tratadas em sede de Tomada de Contas Especial, notadamente quanto à retenção cautelar de valores:

a) nos empreendimentos em que há repasses de verbas da União, por intermédio da CAIXA, é lícita a continuidade dos desbloqueios desde que com glosa cautelar nas medições vincendas correspondentes ao valor percentual do sobrepreço apontado pelo TCU, por itens ou valor global?

b) na mesma hipótese do item anterior, ainda que o empreendimento se encontre em estágio de execução avançado, é possível adotar-se a sistemática de glosa cautelar por percentuais do sobrepreço encontrado por essa Corte de Contas, por itens ou valor global?

c) para efeito da adoção de glosas cautelares, influencia na adoção dessa medida o estágio de execução da obra?

d) recomenda-se a glosa cautelar em percentuais do sobrepreço apontado em obras com menos de 50% (cinquenta por cento) de execução?

e) é lícito ao Ministério das Cidades autorizar a CAIXA a reter cautelarmente a glosa, aplicando desconto linear nos pagamentos vincendos correspondentes ao valor do sobrepreço dos itens ainda não medidos, dividido pelo número de parcelas vincendas?

3. A 1ª Secretaria de Fiscalização de Obras – 1ª Secob analisou a matéria na Peça n. 5, a seguir transcrita com os devidos ajustes de forma:

"4. EXAME TÉCNICO.

11. Com o intuito de melhor estruturar o texto e desse modo facilitar os entendimentos que serão esposados na resposta a esta consulta, optou-se por dividir o exame técnico de acordo com os três temas classificados pelo consulente em sua peça. Neste tópico, para cada tema, será feita uma breve introdução sobre as dúvidas levantadas pelo consulente e, na sequência, as perguntas serão respondidas com os entendimentos e jurisprudência mais balizados desta Corte, conforme demandado pela consulta.

4.1 BONIFICAÇÕES E DESPESAS INDIRETAS – BDI

12. Em relação ao tema 'Bonificação e Despesas Indiretas – BDI', o consulente rememora que o Acórdão n. 325/2007 do Plenário desta Corte estabeleceu importantes diretrizes e percentuais para o cálculo do BDI a incidir sobre os orçamentos de obras licitadas pelo Poder Público. As diretrizes incluem a clara distinção entre as parcelas que devem compor os custos diretos e indiretos, além daquelas que não devem integrar o cálculo do BDI, a exemplo dos tributos Imposto de Renda de Pessoa Jurídica – IRPJ e Contribuição Social sobre o Lucro Líquido – CSLL. Além disso, o mencionado Acórdão estabeleceu faixa de valores para os percentuais do BDI para obras de linhas de transmissão e subestações, orientando as unidades internas do Tribunal a aplicarem as premissas estabelecidas no aresto na fiscalização de obras públicas.

13. O consulente afirma que a ausência de regras claras quanto à composição e valores do BDI antes da prolação do AC-325/2007-PL, bem como a falta de uma divulgação ampla dos seus termos aos órgãos e entidades da Administração e a não difusão de uma cultura em torno do assunto, ocasionaram um razoável grau de insegurança jurídica nas contratações já firmadas entre os entes públicos recebedores de recursos do Ministério das Cidades por meio da CAIXA e as empresas por eles contratadas, na medida em que permanece sempre aberta à possibilidade de sobrevir uma renegociação dos valores contratuais para expurgar ou corrigir valores considerados impróprios de BDI.

14. Diante de tal situação, da importância de se assegurar o princípio da segurança jurídica nas contratações em andamento e nas vindouras e da grande materialidade dos valores aplicados pelo Ministério das Cidades por meio de contratos de repasse nas obras de saneamento e habitação, o consulente vem indagar ao Tribunal sobre questões atinentes à interpretação dos termos do AC-325/2007-PL, com o intuito de melhor subsidiar as gestões da aplicação dos recursos pelo Ministério e dos contratos de repasse pela CAIXA. Seguem as perguntas formuladas e as repostas a cada uma delas nos itens abaixo.

4.1.1 São aceitáveis os contratos administrativos assinados antes da publicação do Acórdão n. 325/2007 para execução de obra pública e que tenham incluído itens que não poderiam constar do cálculo do BDI, na forma do mencionado Acórdão?

15. A jurisprudência do TCU tem caminhado no sentido de que as regras estabelecidas no Acórdão n. 325/2007 – Plenário acerca dos componentes do BDI são válidas somente para contratos assinados posteriormente à prolação do referido aresto. Como exemplos de tal entendimento, citam-se os Acórdãos ns. 1.591/2008, 2.843/2008 e 2.831/2009, todos do Plenário.

16. Outrossim, conforme estabelecido no Sumário do Acórdão n. 2.843/2008-Plenário, 'na busca da verdade material, julgamentos pretéritos não têm o condão de fazer coisa julgada e não impedem que diante de novas situações se apontem falhas anteriormente não identificadas por quaisquer motivos'. Ou seja, adaptando o raciocínio à pergunta ora analisada, a inclusão de itens não previstos no AC-325/2007-PL em contratos assinados anteriormente à sua prolação, embora se admita legítima, não impede que eventuais abusos de preços, por conta de um BDI acima dos valores de mercado, sejam coibidos e corrigidos, mesmo quando identificados em épocas posteriores.

17. É oportuno ressaltar que a composição do BDI foi positivada pelo art. 127 da LDO/2011 (Lei n. 12.309/2010):

‘§ 7º. O preço de referência das obras e serviços de engenharia será aquele resultante da composição do custo unitário direto do sistema utilizado, acrescido do percentual de Benefícios e Despesas Indiretas – BDI, evidenciando em sua composição, no mínimo:

I - taxa de rateio da administração central;

II - percentuais de tributos incidentes sobre o preço do serviço, excluídos aqueles de natureza direta e personalística que oneram o contratado;

III - taxa de risco, seguro e garantia do empreendimento; e

IV - taxa de lucro.’

18. Desde a prolação do Acórdão n. 325/2007, a Jurisprudência do Tribunal também se consolidou quanto ao assunto e foram aprovadas recentes súmulas tratando de aspectos relacionados ao BDI de obras e serviços de engenharia:

SÚMULA N. 253/2010

Comprovada a inviabilidade técnico-econômica de parcelamento do objeto da licitação, nos termos da legislação em vigor, os itens de fornecimento de materiais e equipamentos de natureza específica que possam ser fornecidos por empresas com especialidades próprias e diversas e que representem percentual significativo do preço global da obra devem apresentar incidência de taxa de Bonificação e Despesas Indiretas - BDI reduzida em relação à taxa aplicável aos demais itens.

SÚMULA N. 254/2010

O IRPJ – Imposto de Renda Pessoa Jurídica – e a CSLL – Contribuição Social sobre o Lucro Líquido – não se consubstanciam em despesa indireta passível de inclusão na taxa de Bonificações e Despesas Indiretas – BDI do orçamento-base da licitação, haja vista a natureza direta e personalística desses tributos, que oneram pessoalmente o contratado.

SÚMULA N. 258/2010

As composições de custos unitários e o detalhamento de encargos sociais e do BDI integram o orçamento que compõe o projeto básico da obra ou serviço de engenharia, devem constar dos anexos do edital de licitação e das propostas das licitantes e não podem ser indicados mediante uso da expressão ‘verba’ ou de unidades genéricas.

19. Existe ainda processo contendo proposta de súmula consolidando o entendimento de que despesas relativas à administração local de obras, pelo fato de poderem ser quantificadas e discriminadas por meio de simples contabilização de seus componentes, devem constar na planilha orçamentária da respectiva obra como custo direto. A mesma afirmativa pode ser realizada para despesas de mobilização/desmobilização e de instalação e manutenção de canteiro. Essa prática visa à maior transparência na elaboração do orçamento da obra, o que vem sendo recomendado por este Tribunal em suas fiscalizações, como o próprio Acórdão n. 325/2007-TCU-Plenário aponta.

20. Toda evolução jurisprudencial e legal havida a partir da prolação do Acórdão n. 325/2007 – Plenário é calcada em diversas situações indesejáveis para a Administração Pública que podem advir da inclusão de determinadas parcelas na composição do BDI. Por exemplo, considerar no BDI itens como instalação de canteiro/acampamento e mobilização/desmobilização pode levar ao seu pagamento indevido quando da execução dos termos aditivos, já que tais rubricas incidirão como um percentual sobre o custo direto dos novos serviços, não havendo, via de regra, nenhuma correspondência direta entre esses gastos acrescidos por meio de aditivos e as despesas com mobilização/desmobilização e instalação do canteiro de obras.

21. O não detalhamento da composição do BDI também pode levar a execução contratual a uma série de impasses, a exemplo da majoração ou diminuição de alíquotas tributárias. Nos termos do §5º, art. 65, da Lei de Licitações e Contratos, tais ocorrências ensejam o reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos. Porém, o efetivo impacto das alterações tributárias no ajuste só pode ser estabelecido com base no detalhamento da composição do BDI apresentado pelo licitante vencedor.

22. Outro problema recorrente é observado nos contratos cuja administração local encontra-se incluída no BDI. Nesses casos, quaisquer atrasos na execução contratual decorrentes de culpa da Administração, em tese, ensejam pedidos de reequilíbrio por parte das contratadas. Novamente, a falta de detalhamento do BDI, em especial da rubrica ‘administração local’, quando tal item foi indevidamente

nele incluído, é fonte de controvérsias entre as partes na discussão do valor justo do contrato. Ressalta-se também que a inclusão da rubrica 'administração local' no BDI pode ensejar o desequilíbrio do contrato em desfavor de uma das partes nos casos de aditivos alterando a qualidade (e o preço) dos serviços contratuais. Trocar um serviço contratual por outro nem sempre resulta em alteração das despesas que compõem a rubrica 'administração local'. Assim, um aditivo alterando um serviço contratual por outro, de preço mais elevado, via de regra onera indevidamente a Administração Pública. Ao contrário, substituir um serviço contratual por outro equivalente mais barato pode apenar indevidamente a empresa contratada.

23. Diante do exposto, conclui-se que não há motivo para alterar contratos administrativos firmados antes da publicação do Acórdão n. 325/2007 – Plenário nos casos em que não ocorreu aditamento contratual. Nos demais casos, deve-se avaliar se houve efetivamente alguma repercussão econômico-financeira relevante contra a Administração Pública em virtude da taxa de BDI elevada ou da inclusão indevida de alguma rubrica no BDI.

4.1.2 Os valores de BDI fixados no Acórdão n. 325/2007 se aplicam para qualquer tipo de obra ou deverão ser observados somente em obras de linhas de transmissão ou de subestações?

24. Embora o item 9.2 do AC-325/2007-PL tenha aprovado os valores listados como faixa referencial para o BDI especificamente para obras de linhas de transmissão e subestações, vários julgados desta Corte, em diversas situações concretas, têm admitido que os valores estabelecidos no acórdão são plenamente aplicáveis a outros tipos de obras, **ex vi** dos Acórdãos ns. 1.482/2008 e 93/2009, ambos do Plenário. De fato, recorrentes análises empreendidas por este Tribunal nas fiscalizações de obras públicas possibilitaram concluir que a faixa referencial estabelecida no AC-325/2007-PL apresenta valores bastante razoáveis para muitas das tipologias de obras públicas.

25. Com efeito, a faixa referencial de BDI estabelecida no referido Acórdão é bastante ampla, com um BDI mínimo de 16,36% e um BDI máximo de 28,87%, abrangendo os percentuais de BDI comumente observados em uma grande gama de tipologias de obras.

26. Cita-se também o fato de que o BDI utilizado por importantes sistemas referenciais de preços da administração pública, a exemplo do Sicro, encontra-se em conformidade com a faixa referencial estabelecida no Acórdão n. 325/2007 – Plenário.

27. No entanto, a aplicação da faixa referencial apresentada no Acórdão n. 325/2007 – Plenário para outros tipos de obra não é regra absoluta. É pacífico que vários fatores influenciam na determinação do valor do BDI, como a localização, tamanho e complexidade da obra, características do mercado fornecedor da região da construção e porte e atuação da empresa, entre outros. Portanto, admite-se que outros valores de BDI possam ser utilizados em casos concretos específicos, desde que, em observância ao princípio da motivação dos atos administrativos, haja as devidas justificativas dos gestores, com as ponderações atinentes a cada caso, tendo-se em vista as peculiaridades, porte e natureza de certos tipos de obras.

28. Independentemente dos valores adotados para o BDI, os quais não refogem à obrigação de serem devidamente justificados quando discrepantes dos valores estabelecidos no AC-325/2007-PL, as premissas estabelecidas no aresto devem ser respeitadas para todos os tipos de obra, quais sejam a exclusão dos tributos IRPJ e CSLL de sua composição, a previsão dos itens Administração Local, Instalação de Canteiro e Acampamento e Mobilização e Desmobilização no custo direto e a exigência dos licitantes do detalhamento da composição da taxa de Lucro e Despesas Indiretas – LDI.

29. Ressalta-se que, de acordo com informações prestadas pelo consulente, o 'Manual de Instruções para Aprovação e Execução dos Programas e Ações do Ministério das Cidades inseridos no Programa de Aceleração do Crescimento – PAC Exercícios 2010/2011' (peça 3, pgs. 23-24) prevê, como orientação a ser seguida pelos licitantes, a aplicação do disposto no AC-325/2007-PL, a exemplo da composição e da fórmula de cálculo nele sugeridas. Da mesma forma, o manual determina que sejam submetidas à aprovação da CAIXA as justificativas do órgão proponente para percentuais de BDI acima de 30% no orçamento de referência, bem como para a presença de itens na composição do BDI não contemplados no AC-325/2007-PL.

30. Do mesmo modo, o normativo AE 099 005 da CAIXA (peça 4), que orienta a atividade de

análise técnica de engenharia para aprovação de repasses e financiamentos para entes públicos/privados, estabelece as mesmas faixas de admissibilidade do AC-325/2007-PL para a incidência dos itens que compõem o BDI. Ainda de acordo com a citada norma, valores de BDI acima de 30% carecem de justificativas a serem apresentadas à CAIXA pelos gestores para aceitação do orçamento.

31. Tendo em vista que os próprios normativos do Ministério das Cidades e da CAIXA acatam os valores do BDI estabelecidos no AC-325/2007-PL, resguardadas as exceções a serem obrigatoriamente justificadas pelos tomadores dos recursos, conclui-se, corroborado pela jurisprudência desta Corte em suas fiscalizações de obras, ser plenamente aplicável os valores do BDI do citado acórdão às obras executadas com recursos do Ministério das Cidades por meio dos contratos de repasse, a exemplo das obras de saneamento, habitação e urbanização, não estando eles unicamente restritos às obras de linhas de transmissão e subestações.

4.1.3 Caso o contrato firmado em outro tipo de obra tenha excedido os valores percentuais fixados no Acórdão n. 325/2007 poderá ser considerado aceitável se assinado antes do citado acórdão?

32. Preliminarmente, da leitura do parágrafo 58 da consulta (peça 1, pg. 22), verifica-se que o consulente levanta dúvidas sobre o método de cálculo do sobrepreço que seria utilizado pelo TCU, ao afirmar que o Tribunal aponta sobrepreço em determinados itens do contrato sem que o sobrepreço alcance a integralidade da contratação.

33. Tal afirmação não está em consonância com a metodologia usualmente empregada pelo TCU na análise de preços de obras públicas. Conforme o Tribunal já deliberou em diversas ocasiões, a exemplo do Acórdão n. 1.551/2008 – Plenário, na avaliação econômica do contrato, o eventual sobrepreço existente deve ser apurado de forma global, isto é, fazendo-se as compensações dos preços excessivos de alguns itens de serviço com os descontos verificados em outros itens.

34. Outra questão importante que deve ser esclarecida ao consulente é que a análise de preços do TCU se dá usualmente mediante a comparação do preço contratado/orçado com o preço paradigma de mercado, da forma abaixo, conforme consta no Roteiro de Auditoria de Obras Públicas aprovado pela Portaria Segecex n. 20, de 30 de junho de 2010:

$$\mathbf{Preço}_{\text{contratado ou orçado}} \leq \mathbf{Preço}_{\text{paradigma}} \qquad \text{Ou:}$$

$$\mathbf{Custo\ Direto}_{\text{contratado ou orçado}} + \mathbf{BDI}_{\text{contratado ou orçado}} \leq \mathbf{Custo\ Direto}_{\text{paradigma}} + \mathbf{BDI}_{\text{paradigma}}$$

35. Desse modo, pode-se afirmar que a análise isolada de apenas um dos componentes do preço, seja o custo direto ou o BDI, não é suficiente para caracterização de sobrepreço. Assim sendo, um BDI contratual elevado pode ser compensado por um custo direto abaixo do paradigma, não havendo que se falar, nesse caso, em sobrepreço. Em resumo, na avaliação financeira de contratos de obras públicas, o controle deve incidir sobre o preço unitário final e não sobre cada uma de suas parcelas individualmente.

36. Nas obras usualmente fiscalizadas pelo Tribunal, tem-se adotado como custo paradigma os preços do Sinapi e do Sicro, a depender do tipo de obra, conforme vêm estabelecendo as recentes Leis de Diretrizes Orçamentárias (ver **caput** do art. 127 da Lei nº 12.309/2010), e como BDI paradigma a composição e valores recomendados pelo Acórdão n. 325/2007-PL, de forma a se obter o preço de mercado, o qual será comparado com o preço contratado/orçado para fins de detecção de sobrepreço.

37. O procedimento descrito no parágrafo anterior aplica-se indistintamente da data de celebração do contrato. Os valores do BDI do AC-325/2007-PL têm servido inclusive como paradigma para análise de contratos anteriores à sua prolação. A utilização dessa metodologia não significa, porém, que não possa haver exceções quanto a uma possível adaptação do BDI paradigma levando-se em conta justificativas embasadas dos gestores nas situações em que o BDI orçado/contratado destoa das prescrições do referido acórdão, especialmente se o contrato for anterior ao acórdão. Desse modo, cada caso concreto deverá ser analisado e ponderado em relação a essa possibilidade de adaptação do BDI paradigma na determinação do sobrepreço.

38. Exemplificando, se um contrato anterior ao AC-325/2007-PL previu em seu BDI o item administração local, ao invés de tê-lo incluído no custo direto, poderá o BDI paradigma ser acrescido desse item, desde que adotado para ele um valor condizente com o de mercado, compensando a sua não

inclusão na planilha do custo direto paradigma. Ao final, havendo ou não os devidos ajustes, o importante é a comparação entre o preço final contratado e o preço paradigma.

39. Outra questão que deve merecer especial cuidado diz respeito aos aditivos incluindo novos serviços em contratos com BDI elevado, acima do paradigma, porém com preço global compatível com os parâmetros de mercado. A inclusão de serviços novos, fora do projeto originalmente licitado, em substituição a outros serviços, constantes da planilha de preços original, nos casos em que o BDI contratual está elevado, pode ocasionar uma espécie peculiar de 'jogo de planilha', pois os serviços excluídos do contrato devem ter custo direto apresentando desconto, ao passo que os novos serviços costumam ser negociados entre as partes com base no custo direto apresentado pelos sistemas referenciais de custos.

40. Embora o preço do contrato inicial possa estar abaixo do preço paradigma, a incidência de um BDI contratual elevado sobre o custo direto dos novos serviços pode tornar o preço dos aditivos bem acima de seu equivalente de mercado, podendo mesmo ocorrer a reversão de um contrato inicial com subpreço em um contrato aditivado com sobrepreço. Nesse caso, é recomendável que a Administração Pública condicione a assinatura do contrato à aceitação, por parte do vencedor da licitação, de cláusula prevendo a adoção do BDI paradigma (ou do BDI do orçamento-base), quando houver a inclusão de serviços novos por meio de termo aditivo.

4.1.4 Os contratos de execução de obras firmados depois do Acórdão n. 325/2007, porém antes da publicação em 2009 das normas do Ministério das Cidades referentes à forma de cálculo do BDI, as quais seguem as orientações do referido Acórdão, poderão ser aceitos se não contiverem os mesmos itens e valores definidos para o cálculo do BDI constantes do Acórdão nº 325/2007?

41. Aplica-se o disposto nas respostas dos itens 4.1.1 e 4.1.3. As premissas e os valores estabelecidos no AC-325/2007-PL para o BDI passaram a ter validade a partir da data de sua publicação. Embora as normas do Ministério das Cidades de 2009 vieram confirmar e positivar em seu âmbito de atuação os entendimentos do acórdão, seus preceitos já eram válidos antes da publicação das referidas normas.

4.1.5 Caso o entendimento seja no sentido de que a exigência do cumprimento no disposto no Acórdão n. 325/2007 deva ocorrer a partir da publicação do acórdão, qual a forma de tratamento para os contratos firmados antes da publicação do acórdão?

42. Aplica-se o disposto nas respostas dos itens 4.1.1 e 4.1.3. Contratos anteriores ao AC-325/2007-PL não estão obrigados a seguir suas diretrizes. Sendo assim, itens como mobilização e desmobilização, instalação de canteiro e administração local podem constar do BDI de contratos anteriores ao AC-325/2007-PL.

43. Conforme explicitado anteriormente, não há motivo para alterar contratos administrativos firmados antes da publicação do Acórdão n. 325/2007 – Plenário nos casos em que os preços não são superiores aos de mercado e não ocorreu aditamento contratual. Nos demais casos, deve-se avaliar se houve efetivamente alguma repercussão econômico-financeira relevante contra a Administração Pública em virtude da taxa de BDI elevada ou da inclusão indevida de alguma rubrica no BDI.

44. Como parêntese, não deve ser esquecido que o poder de autotutela da Administração encerra o dever do administrador de revogar ou anular atos eivados de vícios em qualquer tempo. Assim, se um contrato estiver com sobrepreço devido a um valor de BDI muito discrepante do estabelecido no citado Acórdão, ou em outras referências de preços ou contratos congêneres da época, torna-se obrigação do gestor tomar as providências cabíveis para evitar dano ao erário.

4.1.5.1 Nesse caso e na hipótese de a empresa contratada aceitar a proposta de redução de BDI, o procedimento adequado é adotar a redução de valor para as medições futuras ou dever-se-á retroagir para aquelas já executadas, medidas, aferidas e pagas?

45. Observa-se preliminarmente que, conforme respondido no item 4.1.3, na avaliação financeira de contratos de obras públicas, o controle deve incidir sobre o preço unitário final e não sobre cada uma de suas parcelas individualmente (custo direto e BDI). Portanto, não se cogita a redução pura e simples do BDI se os preços contratuais estiverem coerentes com os preços de mercado, a não ser nos casos em que deva ocorrer o reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos nas hipóteses previstas em lei ou norma

superveniente, como estabelece, por exemplo, o §5º do art. 65 da Lei de Licitações e Contratos.

46. Caso haja sobrepreço no contrato e for aceita a redução do BDI pela contratada como forma de extirpá-lo, essa redução de preço deve não só atingir as medições futuras como também aquelas já pagas, porquanto o BDI incide uniformemente sobre o custo direto de todo o orçamento na formação do preço contratado. No entanto, pode acontecer que a ocorrência de um evento isolado durante a execução contratual restrinja o alcance da proposta de um BDI reduzido a determinadas parcelas ou medições do contrato, como se observa, por exemplo, nos casos em que ocorre a extinção de um tributo do BDI no meio da execução do contrato, situação em que a redução proposta incidirá apenas sobre as parcelas do contrato medidas após o ato extintivo.

47. Observa-se que a simples redução do BDI não é a melhor alternativa quando o sobrepreço global do contrato for ocasionado pela concentração de sobrepreço em alguns poucos itens relevantes. Nesse caso, é melhor adequar os preços desses itens aos preços paradigmas de mercado (custo paradigma + BDI paradigma), fazendo incidir a redução assim calculada, por itens, sobre todas as parcelas de medição que incluam execução desses serviços com sobrepreço.

4.1.5.2 Caso a empresa contratada não aceite a redução de BDI, as medições realizadas e aferidas devem ou não ser pagas?

48. Há algumas providências que podem ser tomadas pelo contratante para o caso da empresa contratada não aceitar a redução do BDI, embora recaia em sua esfera de decisões discricionárias, dependentes em larga medida de cada caso concreto a ser analisado. O contrato pode ser rescindido unilateralmente pela administração, de forma amigável, por meio de acordo entre as partes, ou judicialmente, conforme estabelece o art. 79 da lei de licitações. Se eivado de vícios insanáveis, é dever do gestor, em obediência a princípios caros à administração pública, como os da legalidade e moralidade, proceder à anulação da avença.

49. Em reforço a essas conclusões, observa-se que o art. 53 da Lei n. 9.784/1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, reforça os poderes conferidos à Administração em relação aos seus próprios atos, num verdadeiro controle administrativo que é decorrente de seu poder de autotutela, ao estabelecer que ‘a Administração deve anular seus próprios atos, quando eivados de vício de legalidade, e pode revogá-los por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos’. Desse modo, tal dispositivo, por estar incluído em diploma legal que estabelece regras mais gerais do que a lei de licitações, acaba por ampliar o alcance desta. Embora a citada lei fale de ato e não de contrato, sabe-se que uma licitação eivada de vícios de ilegalidade, poderá ser anulada com a consequente anulação dos contratos dela decorrentes.

50. Uma questão paralela que se coloca vem a ser se, além das possibilidades de anulação e revogação dos atos administrativos, poderia a Administração adotar medidas cautelares de forma a resguardá-la de qualquer tipo de prejuízo real ou iminente. O art. 45 da Lei n. 9.784/1999 estabelece ser isto possível, estatuindo que ‘em caso de risco iminente, a Administração Pública poderá motivadamente adotar providências acauteladoras sem a prévia manifestação do interessado’. Com esse expediente, a Administração estaria agindo de forma a preservar o interesse público. Desse modo, além das já aventadas possibilidades de revogação e anulação, soma-se a adoção de medidas acautelatórias por parte da Administração como possível medida.

51. Diante do exposto, caso a empresa contratada não aceite a redução dos preços contratuais, a administração deve reter a parcela correspondente ao sobrepreço, pagando-se as parcelas incontroversas à empresa contratada e adotando medidas com vistas a anulação ou rescisão contratual, excepcionando casos em que essa medida acarretar ônus insuportável ao interesse público.

4.1.5.3 Neste último caso é razoável efetuar o pagamento integral dos valores executados, correspondentes aos itens do BDI que atendam aos limites do Acórdão ou os serviços não devem ser pagos?

53. Novamente é oportuno ressaltar que, conforme respondido no item 4.1.3, o controle sobre os preços de obras públicas deve incidir sobre o preço final e não sobre cada uma de suas parcelas individualmente (custo direto e BDI). Portanto, não se cogita a redução pura e simples do BDI se os preços contratuais estiverem coerentes com os preços de mercado.

54. Há previsão no art. 66 da Lei n. 8.666/1993 de que o contrato deverá ser executado fielmente pelas partes, de acordo com as cláusulas nele avençadas. Ou seja, no caso de necessidade de alteração das cláusulas contratuais, deverá ser firmado termo aditivo nos termos do art. 65 da referida lei. No caso da contratada aceitar a redução do BDI, a questão se torna simples, bastando o contrato ser repactuado nos novos valores e pagos de acordo com o contrato aditivado.

55. No caso de recusa da contratada em aceitar a redução do BDI, os mesmos instrumentos típicos do controle administrativo comentados na resposta ao item anterior devem ser acionados, ou seja, revogação, anulação ou adoção de medida acautelatória. Em relação a este último, abre-se a possibilidade para que a Administração limite cautelarmente, por exemplo, os pagamentos de serviços contratuais com sobrepreço.

56. Na defesa do erário púbico e na negativa da empresa contratada em continuar a executar os serviços por preços compatíveis com os praticados no mercado, o gestor, deve buscar a retenção integral do sobrepreço verificado, inclusive dos serviços que já foram executados. O pagamento integral dos serviços executados ensejará a ocorrência de superfaturamento e a necessidade de instauração de tomada de contas especial para ressarcimento dos danos ao erário.

4.1.5.4 Em caso de resposta afirmativa ao pagamento das medições realizadas, estas devem ser pagas nos valores inicialmente pactuados ou deve-se adotar um redutor e limitar o pagamento aos valores considerados adequados, à luz do disposto no Acórdão n. 325/2007?

57. Conforme explicitado na resposta à questão anterior, as medições realizadas devem ser pagas suprimindo-se a parcela de superfaturamento identificada. No caso do montante das medições devidas serem insuficientes para retenção total do superfaturamento identificado, o seu saldo deverá ser cobrado mediante a instauração de tomada de contas especial.

4.1.6 Quais os limites considerados razoáveis para BDI de serviços e materiais?

58. Existe jurisprudência assente na Súmula n. 253/2010 do TCU que estabelece que ‘comprovada a inviabilidade técnico-econômica de parcelamento do objeto da licitação, nos termos da legislação em vigor, os itens de fornecimento de materiais e equipamentos de natureza específica que possam ser fornecidos por empresas com especialidades próprias e diversas e que representem percentual significativo do preço global da obra devem apresentar incidência de taxa de Bonificação e Despesas Indiretas - BDI reduzida em relação à taxa aplicável aos demais itens’.

59. A interpretação conjunta do § 1º do art. 23 da Lei n. 8.666/1993 e da Súmula n. 253/2010 acima descrita nos permite concluir que o parcelamento é a regra nas licitações de obras públicas, desde que haja viabilidade técnico-econômica sem ocasionar perda da economia de escala. Dessa forma, é dever do gestor, ao não parcelar a obra, comprovar com justificativas claras e convincentes sua inviabilidade, haja vista que a regra, repita-se, insculpida no art. 23 da lei de licitações, é a do parcelamento.

60. Não ocorrendo o parcelamento, a súmula estabelece que deve incidir BDI diferenciado e reduzido para itens de fornecimento de materiais e equipamentos em relação ao que incide sobre os demais serviços, quando forem de natureza específica, que possam ser fornecidos por empresas com especialidades próprias e diversas e que representem percentual significativo do preço global da obra.

61. Não há um valor único e imutável de BDI que possa ser fixado indistintamente para os equipamentos e materiais. Em tese, cada obra, em função de sua natureza e complexidade, teria seu BDI apropriado e justificado. No entanto, é pacífico e consolidado o entendimento de que o BDI a incidir sobre tais itens deve ser menor do que o BDI dos demais serviços. A tese que sustenta tal afirmativa é a de que a contratada agiria, nesses casos, como mera intermediadora ao adquirir os equipamentos e materiais, os quais poderiam ter sido adquiridos pela própria Administração sem sequer pagar o BDI reduzido.

62. Embora não se possa, a priori, indicar um BDI fixo para equipamentos e materiais, diversos julgados do TCU têm estabelecido percentuais que poderiam servir de referência para as obras financiadas pelo Ministério. Em várias deliberações, por exemplo, o percentual de 10% foi utilizado como BDI paradigma para materiais e equipamentos nas análises de preços, como nos Acórdãos ns. 1.600/2003, 1.020/2007, 1.599/2008 e 2875/2008, todos do Plenário. Com exceção do último julgado, o BDI diferenciado dos outros três refere-se a tubulações e outros materiais acessórios aplicados em obras

hídricas, semelhantes a muitas executadas pelo Ministério das Cidades.

63. Dependendo do material, no entanto, pode ser adotado outro valor para o BDI. Como exemplo, tem-se o custo de aquisição dos materiais betuminosos, para os quais os editais do DNIT adotam percentual de 15%, tendo sido aceito pelo Tribunal (ver AC-2649/2007-PL). Desde que devidamente motivado pelo gestor, com as devidas justificativas técnicas, a depender do caso concreto, outros valores de BDI poderão ser adotados nos orçamentos em função da natureza da obra, das suas especificidades técnicas, das características de mercado, dos custos adicionais incorridos pela contratada para certos materiais e equipamentos, dos impostos a serem recolhidos, entre outros aspectos.

64. Aspecto relevante que deve ser notado é que a imputação de sobrepreço, conforme já aventado na resposta à pergunta 4.1.3, não depende da simples comparação entre BDI paradigma e BDI contratual, e sim entre preços, entendido como a composição final do custo direto e do BDI, somando-se, quando ocorrer, os preços parciais de cada parte do orçamento em que incide BDI diferenciado. Portanto, o fato de se adotar, para efeito de análise orçamentária, valores distintos do BDI paradigma para serviços e para equipamentos e materiais, não significa que haja sobrepreço se constatado, por exemplo, que o preço contratual da parcela dos serviços é maior que o seu correspondente de mercado, devendo ser analisado também em conjunto com o preço relativo aos equipamentos e materiais, conforme regra abaixo.

$$\mathbf{Preço}_{\text{contratado}} \leq \mathbf{Preço}_{\text{paradigma}} \qquad \text{Ou:}$$

$$\mathbf{Custo}_{\text{contratado (serviços)}} + \mathbf{BDI}_{\text{contratado (serviços)}} + \mathbf{Custo}_{\text{contratado (equipamentos)}} + \mathbf{BDI}_{\text{contratado (equipamentos)}} \leq$$
$$\mathbf{Custo}_{\text{paradigma (serviços)}} + \mathbf{BDI}_{\text{paradigma (serviços)}} + \mathbf{Custo}_{\text{paradigma (equipamentos)}} + \mathbf{BDI}_{\text{paradigma (equipamentos)}}$$

65. Em resumo, diante do exposto, e levando-se em conta alguns julgados deste Tribunal, considera-se razoável a adoção de um percentual de 10% para o BDI a incidir sobre materiais e equipamentos, lembrando-se das condições colocadas na Súmula n. 253/2010, sem embargo de que, mediante justificativas técnicas bem fundamentadas, possa vir a ser utilizado outro valor em função de características e especificidades próprias de cada empreendimento, atentando-se para a obrigatoriedade de se observar o princípio da razoabilidade no estabelecimento de tal parâmetro.

4.1.7 No que se refere à administração local, instalação de canteiro/acampamento e mobilização/desmobilização, caso na licitação não tenham sido previstos tais itens na planilha orçamentária, como proceder suas inserções com os contratos já em andamento? Como fazer o confronto do que já foi pago se antes os custos dos itens estavam embutidos no BDI e em sua grande maioria sua composição não foi explicitada?

66. A segunda parte do questionamento do consulente remete a um dos motivos primordiais pelo quais o Tribunal julgou oportuna e exclusão das referidas rubricas do BDI. Observa-se que exatamente pela ausência de transparência devido à falta de explicitação das composições desses itens na planilha orçamentária da obra e também por sua relação e identificação direta com o processo de execução das obras, foi que o Tribunal, por meio do AC-325/2007-PL, estabeleceu que tais itens devessem fazer parte da planilha de custos diretos ao invés de constarem no BDI, e que suas composições fossem abertas nos orçamentos.

67. Com tais itens no BDI, não há qualquer critério objetivo e técnico para sua avaliação e para eventual discussão de pleitos da contratada solicitando aditamentos contratuais em virtude de atrasos na obra ou do impacto das referidas rubricas sobre a inclusão por aditivo de novos serviços no contrato. Além disso, o inciso XIII do art. 40 da Lei n. 8.666/1993 estabelece como obrigatório que os editais de licitação indiquem os ‘limites para pagamento de instalação e mobilização para execução de obras ou serviços que serão obrigatoriamente previstos em separado das demais parcelas, etapas ou tarefas’.

68. Assim, conforme já analisado no tópico 4.1.1, nos casos em que os itens referentes à administração local, instalação de canteiro/acampamento e mobilização/desmobilização estiverem no BDI, contrariando as premissas do AC-325/2007-PL, deve ser cuidadosamente avaliada a conveniência de alteração contratual, pois a regra mais usual é pela não necessidade de exclusão desses itens do BDI para contratos em andamento. Saliente-se que eventuais valores elevados de tais itens no BDI podem ser compensados se os valores globais do contrato estiverem dentro de parâmetros aceitáveis de referência. Como exemplo de deliberação deste Tribunal aplicando a referida regra, cita-se o Acórdão n. 462/2010 –

Plenário, no qual o Ministro-Relator fez as seguintes considerações em seu voto:

'Nessa perspectiva, vale tecer comentário sobre o pedido de exclusão da Administração Local do BDI do Contrato CT 022/06 e sua transferência para o custo direto. Conforme mencionado acima, a unidade técnica defende que na situação em concreto isso não deve ser feito, pois os preços desse item mostraram-se exageradamente superiores aos de mercado, além de que a transferência afrontaria o princípio da isonomia. De fato, o entendimento trazido pelo Acórdão n. 325/2007 – Plenário retirou a Administração Local do BDI, levando-a para a planilha orçamentária. Porém, essa jurisprudência somente se firmou em momento posterior a celebração do Contrato CT 022/06. Portanto, como as alterações advindas da referida deliberação deveriam estar refletidas nas regras editalícias, não se pode neste momento proceder à transferência solicitada, sob pena de desvirtuamento do princípio da igualdade entre os licitantes.'

69. Entretanto, como exceção à regra, existindo termos aditivos que incluam novos serviços ao contrato, deve-se avaliar se o BDI apresenta discrepâncias significativas em relação aos parâmetros de mercado, especialmente por conta de excessos nos itens de administração local, instalação de canteiro/acampamento e mobilização/desmobilização. Neste caso, é recomendável a exclusão ou a redução dos valores desses itens a parâmetros aceitáveis, calculando-se, desse modo, um BDI reduzido que deverá incidir sobre os custos diretos dos novos serviços na formação do preço do aditivo.

70. Em resposta à primeira parte da questão, pode-se adotar como exemplo de metodologia a ser utilizada para a transferência de componentes do BDI para o custo direto a que foi estabelecida no voto condutor do Acórdão 2.158/2008 – Plenário:

'70. Até aqui os cálculos efetuados por este relator não implicam, portanto, em qualquer reflexo no valor contratual. A transferência do montante de 'administração local' do BDI para os custos diretos, entretanto, é necessária, deixando esse item de trazer reflexos automáticos no preço final do contrato em casos de aditivações, já que não integra o BDI. Essa alteração, no entanto, não acarreta mudança no valor do contrato original, vez que se considerado o montante como despesa direta, esse será transferido do BDI para o custo direto, subtraindo-se do BDI o montante em reais e somando-o aos custos diretos do empreendimento. O BDI da tabela 7 passaria, em termos percentuais, de 41,9% para 26,43%. A conseqüência desse tratamento é a eliminação dos reflexos indevidos sobre eventuais aditivos contratuais, como bem explicitado no parágrafo 161 da instrução.'

71. Os cálculos efetivados na citada deliberação resultaram na transferência do montante de 'administração local' do BDI para os custos diretos, sem que essa alteração, no entanto, acarretasse mudança no valor do contrato original, eliminando os reflexos negativos que poderiam advir da utilização do BDI inicial inadequado em caso de aditivos contratuais.

4.2 MOMENTO OPORTUNO PARA ABERTURA DE LICITAÇÃO PELO ENTE FEDERADO.

72. O consulente refere-se, principalmente, ao contido no art. 7º, § 2º, da Lei n. 8.666/1993 que, dentre outras condições, estabelece que é vedada a abertura de licitações sem que haja a aprovação do projeto básico por autoridade competente e a previsão de recursos orçamentários que assegurem o cumprimento das obrigações, conforme o abaixo retirado do texto legal em epígrafe:

'§ 2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:

I - houver projeto básico aprovado pela autoridade competente e disponível para exame dos interessados em participar do processo licitatório;

II - existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários;

III - houver previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executadas no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma;

IV - o produto dela esperado estiver contemplado nas metas estabelecidas no Plano Plurianual de que trata o art. 165 da Constituição Federal, quando for o caso.'

73. Afirma o consulente que, no tocante ao Ministério das Cidades e à CAIXA, a incumbência fica restrita ao que for inerente à previsão orçamentária, já que a obra será apoiada pela União com recursos

federais.

74. A CAIXA, na qualidade de mandatária da União nas ações do Ministério das Cidades, recebe e analisa o projeto de engenharia a fim de emitir o laudo de aprovação do projeto quando este reunir as condições para tal. Entretanto, frisa-se que, a rigor, a atuação da CAIXA é posterior às etapas previstas no § 2º do artigo 7º da Lei n. 8.666/1993, de modo a não desrespeitar a autonomia municipal. A atuação da mandatária seria na condição de entidade revisora para fins de desbloqueio dos recursos transferidos para o apoio à efetivação do empreendimento. Desse modo, restaria explicitado o porquê de os incisos I e II contidos no § 2º do artigo 7º da Lei n. 8.666/1993 não se aplicarem nem à mandatária, tampouco à mandante União, mas sim ao município responsável pelo projeto.

75. A falta de leis específicas disciplinando regras procedimentais de licitação com recursos de um ente federado para outro fez com que o Ministério das Cidades previsse em seus normativos internos regras que orientam os agentes envolvidos no processo. Atualmente, os manuais têm condicionado a abertura de licitação pelo proponente à emissão do Laudo técnico de aprovação pela CAIXA, bem como a obrigatoriedade de publicação do edital no Diário Oficial da União.

76. Como no PAC, verificou-se que diversos empreendimentos eram tecnicamente viáveis, mas a licitação e a assinatura de contrato para a sua execução datavam de períodos anteriores à assinatura do Termo de Compromisso, ou eram posteriores à assinatura, porém anteriores à emissão do laudo técnico da CAIXA. Em razão disso, previram-se regras excepcionais que demandam a comprovação de exigências análogas às feitas para licitações realizadas posteriormente à celebração do Termo de Compromisso e da aprovação técnica da CAIXA.

77. A abertura de licitação antes da assinatura do Termo de Compromisso ou do Contrato de Repasse, ou ainda, posteriormente a isso, mas antes da aprovação pela CAIXA seria justificável pela demora no trâmite entre a seleção das propostas pelo Ministério das Cidades e a aprovação final da CAIXA, que, segundo o consulente, demandaria um interstício de tempo de 6 meses, enfraquecendo a eficiência administrativa da gestão e execução da obra por parte do proponente, uma vez que este entenderia que o seu projeto técnico é adequado, tanto que aprovado na forma dos incisos I e II do artigo 7º, §2º, da Lei n. 8.666/1993 pela autoridade municipal competente. Segundo o consulente, havendo previsão orçamentária para a execução da obra e garantia de repasse de recursos com a seleção do projeto pelo Ministério das Cidades, não existiria óbice legal para abertura de licitação e contratação do executor.

78. Explicita-se que no caso dos Contratos de Repasse, cuja seleção se dá pelo SICONV, as transferências seriam voluntárias e a aprovação não significaria a garantia de recursos, porém, no caso dos termos de compromisso, 'com a seleção realizada pelo Governo Federal, publicada, inclusive por ato do Poder Executivo na forma do artigo 2º da Lei n. 11.578/2007, tem-se a garantia dos recursos transferidos, desde que atendidos os requisitos do artigo 3º da mencionada lei, expressos no termo de compromisso de forma a permitir a realização do certame por parte do ente beneficiário'. Isso seria o suficiente para o cumprimento do artigo 7º, § 2º, III, da Lei n. 8.666/1993.

79. Ainda, a seleção das obras no âmbito do PAC seria realizada com maior rigor, porém, não dispensaria o laudo técnico da CAIXA.

80. O consulente questiona o papel da CAIXA no processo, se exerce o papel de ente revisor ou de responsável pela aprovação do projeto básico, nos termos do § 2º, I e II, do artigo 7º da Lei n. 8.666/1993.

81. Por fim, conclui que:

'53. A garantia de recursos por parte da União poderá ensejar o cumprimento do inciso II do § 2º do artigo 7º da Lei n. 8.666/1993, permitindo a abertura do procedimento licitatório e sua conclusão, eis que a aprovação do projeto pela autoridade competente é de responsabilidade inicial do município. A revisão do projeto por parte da CAIXA é etapa complementar, necessária para viabilizar a transferência segura dos recursos. Por conseguinte, poderão ser realizados ajustes no projeto visando atender às exigências técnicas feitas pela mandatária.'

82. Com base nesses fundamentos, são apresentados os questionamentos elencados no subitem b) do item 10 que serão objeto de análise na sequência. Como a consulta versa sobre o momento oportuno de licitação pelo ente federado, mostra-se mais apropriado uma resposta consolidada, de modo a permitir que os tópicos contidos na consulta sejam analisados de forma integrada, uma vez que são assuntos

encadeados e interligados na sua temática.

83. Sendo assim, a análise em tela será formulada na seguinte estrutura de tópicos: os requisitos que condicionam o processo licitatório, que conterá resposta a questão **(**i), **a utilização da garantia de recursos federais nas licitações realizadas pelo ente proponente,** que abordará a questão (ii), **e o aproveitamento de licitações pretéritas,** que analisará as questões (iii), (iv), (v) e (vi) da consulta.

4.2.1 REQUISITOS QUE CONDICIONAM O PROCESSO LICITATÓRIO

Aplica-se à União o disposto no § 2º do artigo 7º da Lei n. 8.666/1993, quando descentralizar recursos financeiros oriundos do OGU ou de financiamentos a outro ente federado, responsável pela concepção do projeto básico e execução da obra?

84. Quatro são os requisitos estabelecidos pelo artigo 7º, § 2º, da Lei n. 8666/1993 como condicionante para possibilitar a licitação de obra ou serviço: projeto básico aprovado pela autoridade competente, orçamento detalhado em planilha que expressem a composição dos custos unitários, a previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executadas no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma, e o produto dela esperado estiver contemplado nas metas estabelecidas no Plano Plurianual de que trata o art. 165 da Constituição Federal, quando for o caso.

85. Na situação posta, a realização do Processo licitatório cabe ao proponente, bem como a elaboração do projeto básico. Desse modo, a responsabilidade por aprovar o projeto básico que deverá constar no processo licitatório cabe ao proponente, bem como a ele cabe demonstrar a previsão de recursos que assegurem o pagamento das obrigações, a elaboração de orçamento detalhado e, quando for o caso, garantir que o produto esperado esteja contido nas metas estabelecidas no Plano Plurianual. Desse modo, cabe **ao proponente atender o disposto § 2º do artigo 7º da Lei n. 8.666/1993.**

86. A atribuição do Ministério das Cidades, por meio da Caixa Econômica Federal, se dá no papel de autoridade normativa, que exerce o controle e fiscalização indispensáveis sobre a execução local, condicionando a liberação dos recursos ao fiel cumprimento dos programas e convênios, conforme o emanado do §6º, do art. 10 do Decreto Lei n. 200/1967, o qual contém mandamento a ser observado na descentralização de recursos orçamentários nos seguintes termos:

‘Art. 10. A execução das atividades da Administração Federal deverá ser amplamente descentralizada. (...)

§ 6º Os órgãos federais responsáveis pelos programas conservarão a autoridade normativa e exercerão controle e fiscalização indispensáveis sobre a execução local, condicionando-se a liberação dos recursos ao fiel cumprimento dos programas e convênios.’

87. Dessa forma, a atuação do ente repassador se dá na seleção das propostas apresentadas pelos beneficiários, bem como na análise da adequação, condicionantes legais e definição clara do objeto a ser pactuado entre os entes, de modo a possibilitar a posterior contratação.

88. Por fim, esclarece-se que, embora caiba ao proponente atender o diposto no § 2º do artigo 7º da Lei n. 8.666/1993, porquanto ele é o responsável pela licitação, tanto o Ministério das Cidades quanta a CAIXA não estão desobrigados da tarefa de assegurar que a lei foi cumprida pelo ente tomador, antes de repassar os recursos.

4.2.2 A UTILIZAÇÃO DA GARANTIA DE RECURSOS FEDERAIS NAS LICITAÇÕES REALIZADAS PELO ENTE PROPONENTE

(ii) Desde que exista garantia de que os recursos federais serão repassados, os atos normativos editados pelo Ministério das Cidades poderão autorizar o ente beneficiário dos recursos a publicar o edital de licitação, assim como contratar com a empresa vencedora do certame antes da assinatura do termo de compromisso ou contrato de repasse?

89. O artigo 7º, §2º, inc. III, da Lei n. 8666/1993 condiciona a existência de previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras e serviços a serem executadas no exercício financeiro em curso.

90. Duas situações são postas na consulta em tela. Uma para as obras do PAC, as quais possuem legislação e normativos específicos, consubstanciadas na celebração de termos de compromisso, e as demais transferências de recursos, realizadas mediante a celebração de Contratos de Repasse. 91. No

primeiro caso, tem-se que, conforme o emanado da Lei n. 11.578/2007 (Lei do PAC), o Poder Executivo, por proposta do Comitê Gestor do Programa de Aceleração do Crescimento – CGPAC - discriminará as ações do PAC a serem executadas por meio da transferência obrigatória. No segundo caso, para os Contratos de Repasse, não integrantes do PAC, as transferências seriam voluntárias.

92. Na consulta, consta afirmação de que as transferências de recursos obrigatórias do PAC serviriam como garantia de recursos nos moldes do previsto no artigo 7º, § 2º, inc. III, da Lei n. 8.666/1993 e, diante disso, questiona-se a viabilidade dos atos normativos do Ministério das Cidades conterem autorização para o ente federado, na figura do proponente, publicar o edital da licitação e contratar a empresa vencedora, uma vez que a obra tenha sido selecionada para o PAC, mesmo que ainda não se tenha efetivado a assinatura do Termo de Compromisso ou do Contrato de Repasse após análise técnica da CAIXA.

93. O cerne da questão, no caso do PAC, é saber se os recursos, por terem sido selecionados pelo CGPAC, nos moldes do explicitado no art. 2º da Lei n. 11.578/2007 e incluídos no rol das ações do PAC, sendo executadas por meio de transferência obrigatória, configurariam a garantia de recursos prevista no 7º, §2º, inc. III, da Lei n. 8666/1993. Quanto a isso, cabem algumas observações de modo a possibilitar a emissão de juízo acerca do tema.

94. O artigo 3º da Lei n. 11.578 de 2007 (Lei do PAC) estabelece que as transferências obrigatórias para execução das obras do PAC são condicionadas a uma série de requisitos a serem cumpridos pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, explicitados nos incisos I ao VII, sendo que no § 1º do presente artigo é estabelecido que a **aprovação formal pela União do Termo de Compromisso** é condição **prévia para a efetivação da transferência obrigatória**.

95. Conforme se depreende do parágrafo anterior, a aprovação formal do Termo de Compromisso é que efetiva a garantia da transferência de recursos.

96. No próprio texto da consulta, se afirma que:

52. Os trabalhos de seleção compreendem análise de concepção, finalidade e alcance dos projetos apresentados nas áreas de saneamento e habitação. Tal análise, realizada no Ministério das Cidades, **não prescinde de outro exame técnico-orçamentário pela CAIXA**. (grifo nosso).

97. No Manual de Instruções para Aprovação e Execução dos Programas e Ações do Ministério das Cidades inseridos no Programa de Aceleração do Crescimento – PAC Exercícios 2010/2011, no subitem 7.1.7.1 - Análise da Documentação pela CAIXA consta o seguinte pré-requisito para efetivação da proposta:

Análise técnica de engenharia, incluindo verificação da qualidade do projeto apresentado e sua adequabilidade às reais necessidades da população, especialmente quanto à sua consistência técnica, inclusive dimensionamento, análise de alternativas e demais orientações técnicas constantes nos manuais específicos dos programas/ações e outras recomendações elaboradas pelo MCIDADES6. 7.1.7.2 Nos casos em que **não for comprovada a viabilidade técnica, jurídica e conformidade financeira do projeto, ou que houver desistência do PROPONENTE**, a CAIXA deverá comunicar formalmente ao MCIDADES, indicando quais os motivos que levaram à **não efetivação** da proposta selecionada. (grifo nosso).

98. Embora se trate de transferência obrigatória, a efetivação do termo de compromisso de modo a garantir a transferência de recursos ao proponente, e assim atender o contido no art. 7, §2º, inc. III, da Lei n. 8666/1993 – o qual demanda como condição a previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executadas no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma - **depende de análise prévia da CAIXA, uma vez que ela, na condição de mandatária da União, realiza a análise da documentação técnica que resultará na definição clara do objeto a ser pactuado entre os entes a fim de propiciar a contratação dos serviços estabelecidos**.

99. Da mesma forma que a garantia de transferência de recursos se dá com a efetivação do Termo de Compromisso nas obras contidas no âmbito do PAC, a garantia dos repasses de recursos no âmbito das transferências voluntárias só se concretiza após a efetivação do Contato de Repasse que, em ambos os casos, são condicionados pela análise e aprovação prévia da CAIXA.

100. No que se refere aos Contratos de Repasse, cabe menção a alguns normativos acerca do tema, extraídos da Portaria Interministerial MP/MF/MCT n. 127, de 29 de maio de 2008, que regula as transferências de recursos mediante Contratos de Repasses e de Convênios:

‘Art. 23. Nos convênios e contratos de repasse, o projeto básico ou o termo de referência deverá ser apresentado antes da liberação da primeira parcela dos recursos, sendo facultado ao concedente ou contratante exigi-lo antes da celebração do instrumento.

§ 1º O projeto básico ou o termo de referência poderá ser dispensado no caso de padronização do objeto, a critério da autoridade competente do órgão ou entidade concedente, em despacho fundamentado.

§ 2º O projeto básico ou o termo de referência deverá ser apresentado no prazo fixado no instrumento, prorrogável uma única vez por igual período, a contar da data da celebração, conforme a complexidade do objeto.

§ 3º O projeto básico ou o termo de referência será apreciado pelo concedente ou contratante e, se aprovado, ensejará a adequação do Plano de Trabalho.

§ 4º Constatados vícios sanáveis no projeto básico ou no termo de referência, estes serão comunicados ao convenente ou contratado, que disporá de prazo para saná-los.

§ 5º Caso o projeto básico ou o termo de referência não seja entregue no prazo estabelecido no parágrafo anterior ou receba parecer contrário à sua aprovação, **proceder-se-á à extinção do convênio ou contrato de repasse, caso já tenha sido assinado**. (grifo nosso)

§ 6º Quando houver, no Plano de Trabalho, a previsão de transferência de recursos para a elaboração do projeto básico ou do termo de referência, é facultada a liberação do montante correspondente ao custo do serviço.

(...)

Art. 27. Poderá ser realizada a celebração de convênios, contratos de repasse ou termo de parceria com previsão de condição a ser cumprida pelo convenente ou contratante, **e enquanto a condição não se verificar não terá efeito a celebração pactuada**. (grifo nosso)

Parágrafo único. O concedente ou contratante deverá extinguir o convênio no caso de não cumprimento da condição no prazo fixado no instrumento, prorrogável uma única vez por igual período a contar da celebração. (grifo nosso)

(...)

Art. 31. A celebração do convênio será precedida de análise e manifestação conclusiva pelos setores técnico e jurídico do órgão ou da entidade concedente ou contratante, segundo suas respectivas competências, quanto ao atendimento das exigências formais, legais e constantes desta Portaria. (grifo nosso)’

101. Do exposto na Portaria Interministerial, extrai-se do § 5º do art. 23 que, da análise do contratante **pode resultar na extinção do convênio ou do contrato de repasse**. Ainda, conforme o previsto no art. 27, enquanto houver previsão a ser cumprida pelo ente beneficiário, a celebração pactuada **não terá efeito** e, o art. 31 reforça a necessidade da celebração do convênio ser **precedida da análise conclusiva pelos setores técnico e jurídico do órgão ou da entidade concedente ou contratante**. Tais previsões expõem o caráter provisório do contrato de repasse enquanto não forem concluídas as análises técnicas e jurídicas realizadas previamente à sua formalização, não gerando, portanto, efeito a celebração pactuada para que possa servir de garantia da transferência de recursos federais ao objeto a ser licitado e, assim, atender o disposto no art. 7º, §2º, inc. III, da Lei n. 8.666/1993.

102. Tratando-se de situação hipotética, após a análise da CAIXA, podem ser necessárias alterações em serviços que ultrapassem os percentuais previstos no §1º do art. 65 da Lei n. 8.666/1993, ou mesmo restar demonstrada a não viabilidade do projeto apresentado pelo proponente. O projeto do proponente pode também não estar adequado aos requisitos legais aportados no artigo 127 da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2011, Lei n. 12.309/2010, de modo a impossibilitar a efetivação do Contrato de Repasse ou do Termo de Compromisso. Nesse caso, o processo licitatório não poderia ser utilizado pelo proponente, pois, as alterações a realizar impossibilitariam o seu uso, trazendo insegurança jurídica, tanto ao proponente quanto aos participantes do certame, não configurando, portanto, garantia de transferência de recursos. A seleção prévia das obras do PAC ou dos empreendimentos que serão objetos de Contratos

de Repasse, por si só, não asseguram o pagamento das obrigações decorrente de obras ou serviços a serem executadas no exercício financeiro em curso do modo como contido no art. 7º, §2º, inc. III, da Lei n. 8.666/1993.

103. Portanto, tendo em vista o contido no §1º do art. 3º da Lei n. 11.578/2007 e considerando que a efetivação da garantia de transferência de recursos tem como condicionante, no caso do Ministério das Cidades, a análise e a aprovação técnica da CAIXA para a formalização do instrumento pactuado, tanto no âmbito dos Contratos de Repasses quanto nos Termos de Compromisso, não devem ser consideradas para fins de garantia prevista no art. 7º, §2º, inc. III, da Lei n. 8.666/1993 as obras que ainda não tenham tido os respectivos termos de Compromisso ou os Contratos de Repasse efetivados após análise técnica de engenharia e da documentação obrigatória pela CAIXA, **inviabilizando a eventual autorização prévia nos normativos do Ministério das Cidades** para que o ente licite antes da assinatura, efetivação e formalização do termo de compromisso ou do contrato de repasse.

4.2.3 APROVEITAMENTO DE LICITAÇÕES PRETÉRITAS

(iii) Eventual possibilidade de abertura de licitação antes da assinatura do contrato de repasse e aprovação do projeto pela CAIXA é aplicável somente aos empreendimentos no âmbito do PAC ou poderá ser estendida às transferências voluntárias?

(iv) É condição de validade da licitação aberta pelo ente beneficiário que a licitação seja publicada no Diário Oficial da União?

(v) Caso a resposta ao item (ii) seja positiva, seria necessário manter as orientações contidas no item 9.1, especificamente o subitem 9.1.2 do Manual de Operações do PAC 2010/2011, transcrito?

(vi) Caso resposta à indagação do item (ii) seja negativa, essa Corte de Contas entende que para atendimento do item 9.1.2 - a.l) descrito acima, é suficiente a justificativa de que com a utilização da licitação pretérita, poder-se-ia evitar novos custos como mobilização/desmobilização, instalação de canteiro, serviços preliminares e todos os ônus decorrentes de um processo licitatório para a Administração, além de prover celeridade no processo de contratação, o que reverteria, ao final da obra, em benefícios para a sociedade? Caso contrário, seria necessário elaborar um demonstrativo analítico com novas estimativas de orçamentos, suposições de possíveis resultados de licitação (descontos), cenários de incertezas caso a caso?

104. Quanto à publicação no Diário Oficial da União, uma vez que a licitação se utilize de recursos federais para atender o disposto no artigo 7º, § 2º, inc. III, da Lei n. 8.666/1993 - para fins de previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços - fica imposta como condição de legalidade do ato a publicação no DOU, em consonância com o previsto nos art. 6º, inc. XIII e art. 21, inc. I, da Lei n. 8.666/1993.

105. Análise específica deve ser feita relacionada à licitação pretérita realizada com previsão de recursos próprios do ente federativo. Nessa situação, não é condição de legalidade do processo licitatório a publicação no Diário Oficial da União, uma vez que o previsto nos inc. I e II do art. 21 da Lei n. 8.666/1993 está sendo atendido. Entretanto, há que se atentar para a possibilidade de burla à devida publicidade para a contratação de obras com recursos federais, pois bastaria ao ente federativo licitar utilizando-se de recursos estaduais ou municipais, conforme o caso, e desse modo restringir o caráter competitivo do certame, para, posteriormente, recorrer à celebração de contrato de repasse com a União federal para aportar recursos no empreendimento. Por isso, o concedente ou contratante, quando pactuar Contratos de Repasse ou Termos Aditivos, cujos objetos tenham sido contratados por meio de licitações realizadas sem a publicação no Diário Oficial da União por possuírem, à época, a previsão de aporte de recursos próprios, deve preceder de análise quanto à publicidade dada ao certame, observando se foram atendidos os preceitos exarados na Lei n. 8.666/1993, e se tal fato não trouxe prejuízos, tais como a restrição ao caráter competitivo do certame, consubstanciado em proposta prejudicial à Administração em decorrência de falta de publicidade do certame.

106. Quanto à licitação pretérita realizada pelo ente federativo anteriormente à celebração do Contrato de Repasse ou do Termo de Compromisso, a viabilidade de sua utilização deve ser precedida de criteriosa análise, uma vez que a obra já fora licitada, possivelmente contratada, com uma situação

jurídica pré-estabelecida entre o contratante e a empresa executora do objeto e, após análise do objeto pelo ente repassador dos recursos, diversas alterações podem ser exigidas para a adequação dos projetos, trazendo insegurança jurídica ao processo, seja em razão de alterações orçamentárias nos aspectos inerentes aos custos, seja nas alterações qualitativas e quantitativas de projeto.

107. Diversas obras fiscalizadas por esta Corte de Contas em que foram utilizadas licitações pretéritas para a celebração de Contratos de Repasse não têm sido alvo de apontamentos de irregularidade por tal procedimento isoladamente, porém, alguns Acórdãos têm sido exarados no sentido de apontar acerca da impossibilidade de utilização de licitações realizadas anteriormente a celebração dos contratos de repasses, principalmente devido à utilização de licitações genéricas, projetos defasados, irregularidades nos procedimentos licitatórios, dentre outros, conforme o descrito a seguir:

'Acórdão 1.364/2008-TCU-1ª Câmara

(...) determinar:

a conversão da presente Representação em processo de Tomada de Contas Especial, dando-se ciência desta medida ao Ministro dos Esportes e procedendo-se:

(...)

1.1.2. à audiência do Sr. José Batista Lucena, acima qualificado, para que, nos termos dos arts. 10, § 1º, e 12, inciso III, da Lei n. 8.443/1992, apresente razões de justificativa pela ocorrência das seguintes impropriedades verificadas no Convênio n. 738/1998:

1.1.2.1. descompasso entre as datas de assinatura do Contrato com a Construtora Prumo Ltda. (30/9/1988) e de celebração do convênio que o amparava (22/12/1998);

Acórdão 3.098/2007-TCU-1ª Câmara

Determinar ao Município de Trindade/GO que:

2.2 abstenha-se de utilizar o Contrato n.º 096/98, celebrado entre o Município e a empresa Sobrado Construção Ltda., caso ainda vigente, para a execução de convênios e contratos de repasse celebrados com a União, tendo em vista que tal prática configura infração aos arts. 7º, § 2º, inciso III, 8º, caput, e 54, § 1º, da Lei n.º 8.666/93.'

'Acórdão 4.134/2008-TCU-2ª Câmara

1.4. Determinações:

1.4.1. à Prefeitura Municipal Santo Antônio do Descoberto - GO que:

1.4.1.1 atente para a impossibilidade da utilização de licitações anteriores para a execução de objetos de contratos de repasse e convênios federais, quando celebrados posteriormente ao certame, haja vista o disposto nos arts. 7º, § 2º, inc. III e 38, **caput**, da Lei n. 8.666/1993;'

'Acórdão 4.584/2008-TCU-1ª Câmara

1.5. Determinar:

1.5.1 à Prefeitura Municipal de Frei Martinho que, doravante, observe rigorosamente o disposto no art. 7º, § 2º, inciso III, da Lei 8.666/1992, evitando a realização de procedimentos licitatórios, com recursos federais, antes da celebração dos respectivos convênios;'

'Acórdão 74/2009-TCU-2ª Câmara

1.5. Determinar à Prefeitura Municipal Minaçu/GO que:

1.5.1. atente para a impossibilidade da utilização de licitações anteriores para a execução de objetos de contratos de repasse e convênios federais, quando celebrados posteriormente ao certame, haja vista o disposto nos arts. 7º, §2º, inciso III, e 38, **caput**, da Lei n. 8.666/1993, como ocorreu no Convênio n. 059/2000 (SIAFI n. 392986), celebrado entre o Ministério do Meio Ambiente, por intermédio de sua Secretaria de Recursos Hídricos - SRH;'

108. As determinações nos Acórdãos supracitados referem-se ao art. 7º, § 2º, inciso III, da Lei n. 8.666/1993, sobre a previsão de recursos como condicionante à realização do processo licitatório, tendo em vista que, ou foram utilizadas fontes de recursos próprios para subsidiar o processo licitatório, as quais não seriam as que efetivamente custeariam o empreendimento, ou foram utilizadas fontes de recursos de Contratos de Repasse ainda não formalizados, os quais não poderiam servir de garantia de recursos.

109. Em que pesem as ocorrências verificadas nos Acórdãos supramencionados, podem surgir situações em que o município planejou um empreendimento e o licitou com recursos próprios, com

projeto básico adequado e com processo licitatório que tenha fornecido à Administração uma contratação vantajosa, mas que, posteriormente, em razão de alguma externalidade, teve suprimida a sua capacidade de aportar recursos, vislumbrando na União uma possibilidade de concretização do anteriormente planejado. Ou seja, embora o ciclo natural das contratações de obras efetuadas no âmbito dos Contratos de Repasse siga as etapas de apresentação das propostas pelo proponente, análise técnica e jurídica pelo concedente/contratante, para que, posteriormente, com a clara definição do objeto a ser executado, seja realizado o processo de contratação, em certas situações, **refazer um processo licitatório que atendeu aos preceitos legais, principalmente nos aspectos relacionados à aplicação de recursos federais nas contratações de obras e serviços,** pode ensejar o acréscimo de custos pelo refazer de etapas e acarretar o retardamento do início da ação estatal no atendimento à população a ser beneficiada, prejudicando a efetividade da ação pública. Outro aspecto a ser considerado é a falta de legislação específica e de normativos legais acerca dos procedimentos licitatórios no âmbito das transferências de recursos entre os entes federados.

110. Desse modo, a eventual utilização de licitação pretérita pode ser adequada à efetividade de determinadas ações estatais, desde que pautada pela devida motivação técnica e adequação frente aos normativos legais que a condicionaram. Para tanto, deve ser observado se os procedimentos realizados à época atendiam os preceitos contidos na legislação federal que rege a aplicação dos recursos públicos no âmbito da União, seja na Lei n. 8.666/93, seja na respectiva Lei de Diretrizes Orçamentárias para o ano em questão. Principalmente, devem ser verificados os aspectos inerentes à devida publicidade, à efetivação do caráter competitivo do certame, à suficiência do projeto básico e à adequação dos custos aos referenciais previstos na LDO, bem como dos demais normativos que regem as contratações de obras e serviços no âmbito federal. Não obstante, sempre em consonância com o dever da devida motivação dos atos administrativos e, no exercício do seu papel de controle e fiscalização, cabe ao concedente, ao aceitar a utilização de licitações pretéritas na celebração de Contratos de Repasse e de Termos de Compromisso, fazê-lo mediante a expedição de parecer, ou manifestação congênere, que **ateste a viabilidade técnica e a adequação legal e financeira da contratação e demonstre que nova licitação acarreta ônus maior à Administração Pública**.

PROCEDIMENTOS COM DETERMINAÇÃO DE TOMADA DE CONTAS ESPECIAL

111. No tema ‘Procedimentos com Determinação de Tomada de Contas Especial’, o consulente traz à discussão sua preocupação com os procedimentos de Tomada de Contas Especial e seus efeitos sobre o andamento das obras, tais como a possibilidade de sua paralisação ou suspensão enquanto se desenvolve o rito legal previsto nos procedimentos de TCE, o qual não raro demanda longo tempo entre seu início e conclusão, haja vista que se deve observar as garantias das partes no processo, podendo-se acarretar perdas sociais com a indisponibilidade do empreendimento.

112. Na consulta, os recentes Acórdãos ns. 1.337/2010 e 1.021/2010 do Plenário do Tribunal são lembrados como exemplos de deliberações de obras financiadas com recursos do Ministério das Cidades, por meio de contratos de repasse, nas quais houve determinações de abertura de processos de Tomada de Contas Especial. Nesses casos, de acordo com o consulente, o sobrepreço não teria atingido a integralidade dos serviços do contrato, e sim apenas alguns itens dele, o que pode ter gerado dúvidas para o Ministério quanto à adequabilidade e oportunidade da adoção dos procedimentos de TCE. Por oportuno, cabe lembrar que o tópico 4.1.3 desta instrução trouxe as devidas explanações quanto ao método utilizado pelo Tribunal para o cálculo do sobrepreço, esclarecendo parte das dúvidas acima suscitadas pelo consulente.

113. Diante do exposto, o consulente vem instar o Tribunal a responder certas questões quanto aos procedimentos que a União deve seguir, como entidade repassadora dos recursos, com o fito de evitar a suspensão das obras e, ao mesmo tempo, corrigir irregularidades identificadas como o sobrepreço, em atendimento ao interesse público indisponível a ser preservado. Nos itens abaixo, seguem as perguntas formuladas pelo consulente e as repostas em caráter orientativo.

4.3.1 Nos empreendimentos apoiados com repasses da União por intermédio da CAIXA, é lícita a continuidade dos desbloqueios desde que com glosa cautelar nas medições vincendas correspondentes ao valor percentual do sobrepreço apontado pelo TCU, por itens ou valor global?

114. Preliminarmente, para responder à pergunta, deve ser lembrado o princípio já comentado na resposta ao item 4.1.3 de que o sobrepreço é sempre apurado de forma global, comparando-se preço orçado ou contratado com preço de mercado (paradigma). Isto significa que eventuais itens de serviço com sobrepreço deverão ser compensados com outros com subpreço do mesmo orçamento para o cálculo do sobrepreço final, não havendo que se falar que o valor global do sobrepreço seria apontado exclusivamente com base nos itens com preços superiores ao de mercado, sem as devidas compensações relativas aos demais itens.

115. Outro aspecto que deve ser esclarecido diz respeito às possíveis formas como um sobrepreço pode ser tratado e saneado. Existem os mecanismos da repactuação de preços contratuais, da retenção cautelar de valores e da Tomada de Contas Especial. Além disso, deve-se ressaltar que a retenção incide sobre o contrato firmado entre o ente beneficiário dos recursos e a empresa contratada, pois é nele que ocorre o sobrepreço. No entanto, nada impede que a CAIXA, como gestora dos contratos de repasse e termos de compromisso, glose adicionalmente nesses instrumentos os valores questionados de sobrepreço.

116. A repactuação por acordo entre as partes procura corrigir o sobrepreço por meio da assinatura de termos aditivos redefinindo os preços contratuais a valores justos, alterando-se preços, custos ou o próprio BDI, sendo essencial que o valor final do contrato repactuado esteja compatível com o valor de mercado. Se utilizada apenas a repactuação como forma de eliminar o sobrepreço global, ela deve incidir sobre os valores futuros a serem medidos e pagos considerando-se nos montantes que serão abatidos do contrato original o sobrepreço eventualmente já superfaturado das parcelas pagas.

117. As retenções cautelares visam resguardar o erário contra danos que estejam ocorrendo ou na iminência de ocorrer, devendo, para sua adoção, estarem presentes ao mesmo tempo os requisitos do **fumus boni iuris** e do **periculum in mora**. O art. 45 da Lei n. 9.784/1999 estabelece os termos em que a Administração poderá utilizar as cautelares. Embora não esteja imune a discussões administrativas e judiciais, a decisão por adotar a retenção cautelar deve ser sopesada para que não haja desestímulo à continuidade das obras por abandono da contratada em não aceitar seus termos, lembrando que o órgão contratante e a empresa têm garantidos seus direitos ao contraditório e à ampla defesa durante todo o andar do processo.

118. A retenção é medida preventiva, enquanto se discute o mérito do sobrepreço, podendo inclusive ao final concluir-se pela sua improcedência. A retenção pode ser determinada considerando-se somente o sobrepreço calculado com base nos serviços das medições vindouras ou, alternativamente, o sobrepreço de todo o contrato, incluídas as medições pagas com superfaturamento. Nos casos em que o mérito final confirme integralmente a existência do sobrepreço, a primeira das alternativas acima terá apenas recuperado em parte o sobrepreço total apurado, haja vista que a retenção terá tido efeitos somente sobre as parcelas medidas e pagas durante sua vigência, devendo-se proceder, para a recuperação do dano não abrangido pela cautelar, à instauração da TCE para que sejam apurados os valores superfaturados, caso a contratada não concorde em restituí-los.

119. A Tomada de Contas Especial é um procedimento administrativo que visa apurar os fatos, identificar os responsáveis e quantificar o dano, uma vez consumado o superfaturamento, regulamentada pela IN n. 056/2007 do TCU. Desse modo, pressupõe medições já aferidas e pagas, porquanto as parcelas do débito são apuradas com base em datas de pagamentos de valores anteriormente faturados.

120. A TCE é o procedimento aplicável para a recuperação do dano causado por sobrepreço em contratos já encerrados com execução de obra finalizada, pois nesse caso não cabe mais repactuação nem retenção. Em contratos em andamento, a TCE pode ser instaurada em conjunto com a repactuação ou a retenção, se estas forem incidir apenas sobre as medições futuras, ficando aquele procedimento adstrito a apurar e recuperar os valores superfaturados já medidos e pagos. Se a repactuação ou a retenção forem suficientes para corrigir o sobrepreço global do contrato, não há necessidade do procedimento da TCE.

121. Uma terceira questão que precisa ser esclarecida relaciona-se às diferenças entre retenção por valor global e por itens. O sobrepreço global de um contrato, conforme já dito, é calculado compensando-se os itens de serviço com sobrepreço daqueles com subpreço. Na retenção por valor global, calcula-se, conforme tal regra, o percentual do sobrepreço em relação ao valor total contratado. Com este percentual

fixo se desconta, uniformemente, nas faturas vincendas, valores proporcionais aos que seriam pagos em cada medição original do contrato, bastando aplicar tal percentual a cada medição de forma a reduzir os pagamentos futuros.

122. Observa-se que há duas possibilidades de retenção por valor global. Na primeira, o percentual de sobrepreço, que é calculado sobre o valor total do contrato, é aplicado, para fins de retenção, apenas sobre o saldo contratual representado pelas faturas vincendas. Neste caso, o superfaturamento da parcela já executada do contrato deve ser calculado aplicando-se o mesmo percentual sobre o total das medições anteriores já pagas, cabendo a instauração da competente TCE para que possam ser apurados tais valores e citados os responsáveis.

123. Na segunda possibilidade de retenção por valor global, calcula-se um percentual de sobrepreço que, ao incidir uniformemente apenas sobre o saldo contratual, venha a elidir o sobrepreço global do contrato. Conclui-se que este novo percentual deverá ser maior que o anterior relativo ao sobrepreço global, porquanto em seu cálculo deverá ser levada em conta a proporção existente entre os montantes contratuais pagos e ainda a pagar.

124. Na retenção por itens, ao invés de prever-se a redução dos valores a serem pagos aplicando-se percentuais fixos de sobrepreço às faturas vincendas, como o faz a retenção por valor global, os descontos são realizados apenas nos pagamentos de itens de serviço que tenham sobrepreço, limitando-os aos seus correspondentes valores de mercado ou paradigma. Esta solução é sempre considerada adequada, não havendo restrições quanto ao seu uso. Nota-se sua ótima adequabilidade, por exemplo, nos casos em que os itens que tenham sobrepreço num contrato sejam poucos e materialmente relevantes e, também, quando há uma discrepância acentuada entre os preços contratados e os correspondentes paradigmas, resultando numa solução com melhor efetividade. Citam-se como exemplos dessa solução os Acórdãos ns. 157/2009 e 3.044/2008 do Plenário.

125. Findas as informações preliminares, respondendo à questão formulada pelo consulente, é lícita a adoção da glosa cautelar nas medições vincendas e consequentemente os desbloqueios dos recursos caso ela seja adotada. A decisão sobre se a retenção deverá ser feita por valor global ou por itens caberá ao gestor dentro de sua esfera discricionária, analisando-se a oportunidade e conveniência de seus atos diante de cada situação concreta que se apresente. Não há regra única e exauriente sobre que procedimento adotar.

126. Ressalte-se que o mais importante na decisão do gestor é que a retenção cautelar cumpra com o seu objetivo, qual seja o de evitar dano ao erário durante a execução do contrato quando constatado sobrepreço. Independentemente do procedimento a ser escolhido para a retenção, se mesmo após ela adotada restar ainda previsão de saldo a ser ressarcido aos cofres públicos, a Administração deverá instaurar a TCE para reaver o dano excedente não evitado pela retenção, que neste caso terá tido o condão de sanear somente parte do sobrepreço.

4.3.2 Na mesma hipótese do item anterior, ainda que o empreendimento se encontre em estágio de execução avançado, é possível adotar-se a sistemática de glosa cautelar por percentuais do sobrepreço encontrado por essa Corte de Contas, por itens ou valor global?

127. A retenção, conforme se aduz da resposta à questão precedente, consiste em prevenir o pagamento a maior dos serviços que ainda figuram no saldo contratual, uma vez detectados indícios de sobrepreço. A forma da retenção a ser escolhida, se por valor global ou por itens ou se integral ou parcial, e até mesmo a conveniência de sua adoção, dependerá de uma análise pormenorizada de cada caso concreto, em que serão sopesados diferentes fatores intervenientes na decisão, como, por exemplo, os relacionados à estrutura do sobrepreço nos orçamentos e às condições momentâneas das execuções física e financeira da obra.

128. A pergunta deste item levanta a questão sobre se o estágio avançado de execução física da obra influenciaria na adoção da medida cautelar. De fato, algumas cautelas devem ser tomadas para que a retenção cumpra sua finalidade e seja efetiva na prevenção do dano aos cofres públicos por sobrepreço. O saldo contratual, por exemplo, deve ser suficiente para suportar os encargos financeiros da retenção, devendo esta assumir uma forma que seja compatível com esta limitação.

129. Existe grande probabilidade de a retenção não atender ao completo saneamento do sobrepreço

global do contrato quando adotada em fase de execução física avançada da obra. Os valores já pagos com superfaturamento, que provavelmente serão altos em face do menor saldo contratual, deverão ser ressarcidos à Administração por meio da instauração da Tomada de Contas Especial, caso a contratada não concorde em restituí-los. Entretanto, cabe ao gestor avaliar a oportunidade e a conveniência de como proceder em cada caso concreto, em atenção ao interesse público primário que deve nortear suas ações. O importante a ser observado é que, ao final, o conjunto de medidas a serem tomadas deve procurar tanto evitar quanto recuperar o dano completo causado ao erário.

130. Quanto à retenção ser por itens ou valor global, trata-se novamente de decisão discricionária do gestor. A opção, por exemplo, pela retenção por itens, dependerá em larga medida da existência de valores relevantes de serviços pendentes de medição que tenham sobrepreço expressivo, de forma que sua adoção venha, de fato, a apresentar efetividade financeira. A retenção por valor global, ao contrário, poderá ser adotada se constatado que o sobrepreço está razoavelmente bem distribuído em vários itens e medições do contrato.

131. Ressalte-se que o dever de agir do gestor não significa que ele esteja obrigado a adotar como única alternativa a retenção cautelar, especialmente nos casos em que a execução contratual encontra-se em fase adiantada. Não se está afirmando que a retenção é obrigatória, mas sim que é plenamente passível de ser adotada. Entrementes, o gestor pode optar por alternativas que não a retenção, a exemplo da repactuação do contrato por acordo entre as partes, sua rescisão por oportunidade e conveniência, sua anulação por ilegalidade inafastável, sua suspensão como medida acautelatória mais rígida, bem como instauração de TCE administrativa, podendo esta abarcar apenas os valores já pagos assim como também os que venham a ser pagos com sobrepreço caso não sejam retidos os pagamentos das medições futuras.

132. Em resumo, não deve ser esquecido que a ação do gestor deve sempre ser pautada pelo seu dever de agir em nome do interesse público, em consonância com o poder de autotutela conferido à Administração e observando-se os estritos limites estabelecidos na lei. Desse modo, a decisão deve considerar, em conjunto e sopesados, tanto o rigor requerido no combate aos desvios de recursos públicos, por meio das medidas preventivas e corretivas ao alcance do administrador, a exemplo das medidas cautelares e Tomadas de Contas Especiais, quanto os cuidados que devem ser observados para evitar problemas maiores como a paralisação da obra, que poderia acarretar prejuízos tanto sociais quanto ao interesse público.

133. Em condições excepcionalíssimas, quando o contratado se insurgir contra a retenção, e ficar demonstrado que a paralisação da obra ou a rescisão contratual for mais danoso ao interesse público do que a continuidade da execução do saldo remanescente do contrato com sobrepreço, devendo tais condições estarem cabalmente comprovadas, pode-se admitir o prosseguimento do contrato nas condições originais da avença, cabendo posteriormente a instauração da TCE para apuração e ressarcimento do dano ocorrido ao erário.

4.3.3 Para efeito da adoção de glosas cautelares influencia na adoção dessa medida o estágio de execução da obra?

134. Sim, especialmente na forma de sua adoção. Volta-se a ressaltar que a decisão de como proceder tanto para evitar quanto para recuperar o dano causado ao erário é discricionária do gestor, observados, entre outros, os princípios da razoabilidade e da necessidade de motivação dos atos administrativos. A adoção de cautelares, bem como de qualquer outra medida, dependerá de análises e conclusões fundamentadas quanto à oportunidade e conveniência de sua adoção. Deve-se buscar o maior interesse público que vise à recomposição do erário sem, no entanto, causar grandes prejuízos à coletividade. Nesta seara, o estágio de execução física da obra representa variável fortemente apta a condicionar as decisões.

135. Pode-se concluir que, em um contrato que tenha sobrepreço, com o avanço de sua execução física, o dano estimado deixe de ser um valor simplesmente previsto e acabe se concretizando em prejuízo ao erário. Constata-se que, à medida que as faturas são pagas, o sobrepreço se transforma em superfaturamento, e a recuperação financeira do dano torna-se mais difícil utilizando-se unicamente de cautelares. Para estágios mais avançados de execução, as cautelares apresentam cunho preponderantemente preventivo, ao evitarem pagamentos futuros com preços excessivos. Nesses casos, a

recuperação dos valores já superfaturados depende de outras medidas, como a instauração de Tomada de Contas Especial ou a repactuação contratual.

136. Por oportuno, relatam-se algumas decisões de fiscalizações do TCU que podem exemplificar e servir de referência sobre como proceder para evitar e/ou recuperar o dano ao erário quando constatado sobrepreço/superfaturamento em contratos em execução.

137. No Acórdão n. 2.369/2006 – Plenário, relativo às obras de construção do metrô de Salvador/BA, foi adotada medida cautelar determinando a retenção, em um dos contratos da obra, de 7,5% do seu valor total, sendo um típico exemplo de desconto por valor global com percentual fixo. Neste mesmo *decisum*, em relação a outro contrato, foi determinada a retenção de um valor nominal fixo, em reais, dos pagamentos pendentes, sendo outro exemplo de desconto por valor global, porém sem fixação de um percentual mas sim de um valor monetário.

138. Em outro sentido, o Acórdão n. 3.044/2008-Plenário, relativo às obras da Refinaria Abreu e Lima, determinou que fosse retida a diferença entre os preços nele indicados e os preços contratados nos pagamentos futuros de alguns itens do contrato que foram especificados no aresto. Observa-se, nesse caso, que a retenção foi feita para os itens que apresentavam preços contratuais discrepantes em relação aos valores de mercado.

139. O Acórdão n. 2.450/2009 - Plenário, relativo às obras do Sistema de Trens Urbanos de Fortaleza/CE, determinou que fosse instaurado no âmbito do TCU processo de tomada de contas especial para quantificação dos prejuízos incorridos e citação dos responsáveis, referentes aos pagamentos efetuados até a prolação do referido **decisum**. No mesmo aresto, determinou-se que fosse adotada medida cautelar limitando a valores de referência os pagamentos futuros de itens específicos do contrato com sobrepreço, devendo tal medida acautelatória vigorar até a repactuação do contrato que fora igualmente determinada no mesmo acórdão com prazo para cumprimento.

140. Os três parágrafos precedentes são apenas exemplificativos, e ilustram possibilidades de decisão que, ao mesmo tempo, busque resguardar o erário de pagamentos futuros com sobrepreço e recuperar valores superfaturados por meio de repactuação ou TCE. Tais objetivos devem ser perseguidos pelo gestor independentemente do estágio de execução física da obra.

4.3.4 Recomenda-se a glosa cautelar em percentuais do sobrepreço apontado em obras com menos de 50% (cinquenta por cento) de execução?

141. Não há, a princípio, como estabelecer um percentual limite de execução física a partir do qual a cautelar seria recomendável. Desde que atenda ao interesse público, a retenção pode ser conveniente qualquer que seja o percentual de execução da obra. As diversas medidas que podem ser adotadas pelo gestor já foram abordadas nos itens 4.3.2 e 4.3.3, inclusive relacionando-as com o estágio de execução da obra.

4.3.5 É lícito ao Ministério das Cidades autorizar a CAIXA reter cautelarmente a glosa aplicando desconto linear nos pagamentos vincendos correspondentes ao valor do sobrepreço dos itens ainda não medidos, dividido pelo número de parcelas vincendas?

142. Caso o Ministério das Cidades tome ciência de possíveis irregularidades em obras executadas mediante contratos de repasse ou termos de compromisso, é cabível e lícito adotar medidas visando salvaguardar a União de possíveis danos ao erário, inclusive determinando que a CAIXA suspenda a liberação de recursos do instrumento assinado.

143. Quanto à forma da retenção levantada na questão, com desconto uniforme nos pagamentos vincendos e sobrepreço calculado a partir dos itens não medidos, não há nenhum óbice em adotá-la, assim como outras formas poderiam sê-la, como, entre outras, as destacadas nos acórdãos do TCU citados na resposta à questão 4.3.3. Rememore-se que, restando débito a ser ressarcido, deverá ser instaurada a TCE para reaver os valores superfaturados, compensando-se adequadamente com aqueles que serão retidos.

144. Tomando-se como ensejo a questão ora formulada, é oportuno ressaltar que a retenção feita apenas pelo ente repassador de recursos não saneia a irregularidade na obra. A CAIXA atua como mandatária da União ao celebrar contratos de repasse ou termos de compromisso, sendo estes instrumentos viabilizadores da transferência de recursos federais para os Estados ou municípios, os quais devem contribuir com suas contrapartidas.

145. Noutra ponta, os contratos que têm sobrepreço e sobre os quais recairão as retenções são aqueles firmados entre os entes recebedores de recursos e as empresas executoras. O sobrepreço existe nesses contratos e não nos contratos de repasse e termos de referências, que são meros ajustes que possibilitam chegar aos entes beneficiários os recursos federais que serão aplicados na obra.

146. A autorização para que a CAIXA retenha cautelarmente valores de sobrepreço nos seus instrumentos de repasse não é suficiente na prevenção e recuperação do dano causado ao erário, se a parcela a ser retida ainda puder ser paga à construtora com recursos estaduais ou municipais. **Portanto, faz-se necessário destacar que o valor glosado pela CAIXA também seja glosado dos pagamentos efetuados ao construtor pelo órgão tomador dos recursos com sua própria contrapartida**.

147. O exemplo numérico apresentado com os dados da tabela abaixo ajuda a elucidar a questão:

Valor total da obra contratada pelo agente tomador de recursos	R$ 1.000.000,00
Valor do suposto sobrepreço	R$ 200.000,00
Aporte federal na obra acordado mediante contrato de repasse	R$ 700.000,00
Valor da contrapartida do agente tomador de recursos	R$ 300.000,00

148. Calculando-se o valor da glosa da CAIXA em 20% de R$ 700.000,00, que corresponde aos recursos federais da obra, resulta R$ 140.000,00. Portanto, a União passaria a ter um novo aporte de R$ 560.000,00.

149. Se não houver a glosa proporcional do ente recebedor e ainda ele aumentar sua contrapartida inicialmente prevista com recursos próprios para pagar o contrato com sobrepreço, teremos a situação apresentada na tabela abaixo:

Valor total da obra contratada que permanece inalterado	R$ 1.000.000,00
Valor da glosa da CAIXA	R$ 140.000,00
Novo aporte federal na obra	R$ 560.000,00
Nova contrapartida do agente tomador de recursos	R$ 440.000,00
Valor do suposto sobrepreço (inalterado)	R$ 200.000,00

150. Observa-se da tabela precedente que o contrato da obra acabou sendo executado com o mesmo sobrepreço o qual se pretendia sanear com a adoção da glosa pela CAIXA. Houve apenas redução da proporção de recursos federais na obra. Destarte, é fundamental que o Estado ou município tomador de recursos também proceda à sua glosa, sob pena de tornar sem efeito as cautelas adotadas pela União. Caso contrário, a União ainda estará aportando recursos federais num contrato com sobrepreço.”

4. Com essas considerações, a proposta de mérito, uniforme no âmbito da unidade instrutiva, foi redigida nos seguintes termos:

“I - Conhecer da presente consulta, por atender aos requisitos de admissibilidade de que tratam o art. 1º, inciso XVII, da Lei n. 8.443, de 16 de julho de 1992 e o art. 264 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União;

II - Responder ao consulente que:

a. Em relação às questões dos itens 4.1.1 e 4.1.4,

As regras estabelecidas no AC-325/2007-PL acerca dos componentes do BDI são exigíveis apenas para contratos assinados posteriormente à prolação do referido aresto, no entanto, em quaisquer casos, deve-se avaliar a compatibilidade dos preços contratados com os parâmetros de mercado;

b. Em relação à questão do item 4.1.2,

b.1 Os valores listados de BDI fixados no AC-325/2007-PL aplicam-se a obras de linhas de transmissão e de subestações, no entanto, em vários casos concretos, o Tribunal considerou que a faixa de BDI apresentada no Acórdão 325/2007-Plenário era adequada como paradigma de BDI para outros tipos de obra, a exemplo dos Acórdãos 1.482/2008 e 93/2009, ambos do Plenário;

b.2 Admite-se que outros valores de BDI possam ser utilizados, desde que devidamente justificados pelos gestores, com as devidas ponderações atinentes a cada caso concreto, tendo-se em vista as especificidades, complexidade e natureza de cada obra.

c. Em relação à questão do item 4.1.3,

c.1 Os valores BDI acima dos fixados no Acórdão 325/2007 – Plenário podem ser considerados aceitáveis desde que não haja sobrepreço no valor global do contrato, haja vista que a avaliação da economicidade dos contratos de obras públicas incide sobre o preço final e não sobre cada uma de suas parcelas individualmente – BDI e custo direto, portanto, não se cogita a redução pura e simples do BDI se os preços contratuais estiverem coerentes com os preços de mercado;

c.2 Na avaliação econômica do contrato de obra pública, o eventual sobrepreço existente deve ser apurado de forma global, isto é, fazendo-se as compensações dos preços excessivos de alguns itens de serviço com os descontos verificados em outros itens.

d. Em relação à questão do item 4.1.5,

Não há motivo para alterar contratos administrativos firmados antes da publicação do Acórdão 325/2007 – Plenário nos casos em que os preços não forem superiores aos de mercado e não ocorreu aditamento contratual, devendo-se, nos casos em que tenha havido aditamento contratual, avaliar se houve efetivamente alguma repercussão econômico-financeira relevante contra a Administração Pública em virtude de taxa de BDI elevada ou da inclusão de alguma rubrica indevida no BDI.

e. Em relação à questão do item 4.1.5,1,

Na hipótese de haver sobrepreço no valor contratual e de a empresa contratada aceitar a proposta de redução de preços, deve ser procedida a readequação em todas as parcelas contratuais, abrangendo tanto as medições já pagas como as ainda não pagas;

f. Em relação às questões dos itens 4.1.5,2, 4.1.5.3 e 4.1.5.4,

f.1 Com base no art. 45 da Lei n. 9.784/1999, em caso de risco iminente, a Administração Pública poderá motivadamente adotar providências acauteladoras sem a prévia manifestação do interessado, inclusive efetuando retenções cautelares em contratos administrativos com indícios de sobrepreço, conferindo posteriormente ao contratado o direito ao contraditório e à ampla defesa;

f.2 Quando constatado sobrepreço, caso a empresa contratada não aceite a redução dos preços contratuais, a administração deve reter a parcela correspondente ao sobrepreço, pagando-se as parcelas incontroversas à empresa contratada e adotando medidas com vistas a anulação ou rescisão contratual, conferindo a empresa contratada o direito ao contraditório e à ampla defesa, excepcionando-se os casos em que essa medida acarretar ônus insuportável ao interesse público;

f.3 Na defesa do patrimônio púbico e na negativa da empresa contratada em continuar a executar os serviços por preços compatíveis com os praticados no mercado, o gestor deve buscar a retenção integral do sobrepreço verificado, inclusive dos serviços que já foram executados, caso contrário, o superfaturamento verificado deverá ser ressarcido ao erário por meio da instauração de tomada de contas especial.

g. Em relação à questão do item 4.1.6,

g.1 Para serviços e materiais em geral, considera-se razoável adotar os limites de BDI preconizados pelo Acórdão 327/2007 – Plenário;

g.2 Considera-se o percentual de 10% razoável para o valor do BDI a ser aplicado sobre materiais e equipamentos em que haja a necessidade de aplicação de BDI diferenciado, observando-se as premissas estabelecidas na Súmula nº 253/2010 do TCU;

g.3 Não obstante, em função da natureza e complexidade da obra, das suas especificidades, das características do mercado fornecedor local, dos custos adicionais incorridos pela contratada e dos impostos a serem recolhidos, poderão ser admitidos valores diversos para o BDI, com as devidas justificativas circunstanciadas dos gestores, resguardado o interesse público.

h. Em relação à questão do item 4.1.7,

Considerando-se o exposto no item d.i, nos casos em que for necessário se proceder a exclusão da administração local, mobilização/desmobilização e instalação do canteiro de obras do BDI, incluindo-se as referidas rubricas na planilha contratual da obra, deve-se efetivar o referido procedimento sem que essa

alteração acarrete mudança no valor do contrato original, eliminando os reflexos negativos que poderiam advir da utilização do BDI inicial inadequado em caso de aditivos contratuais.

i. Em relação à questão do item 4.2.1,

i.1 Por ser o responsável pela realização do processo licitatório, aplica-se ao ente federado o disposto no § 2º do artigo 7º da Lei n. 8.666/1993, ou seja, a ele cabe aprovar o projeto básico, elaborar orçamento detalhado em planilha que expresse a composição dos custos unitários e demonstrar a previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executadas no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma;

i.2 A atribuição do Ministério das Cidades, conjuntamente com a Caixa Econômica Federal, na condição de mandatária, se dá no papel de autoridade normativa, que exerce o controle e fiscalização indispensáveis sobre a execução local, assegurando-se que o ente tomador de recursos cumpriu fielmente a lei, em especial o disposto no § 2º do artigo 7º da Lei n. 8.666/1993.

j. Em relação à questão do item 4.2.2,

A garantia de transferências de recursos federais, para fins de atendimento ao contido no artigo 7º, § 2º, inc. III, da Lei n. 8.666/1993, de modo a possibilitar que o ente federado licite o objeto pactuado, só deve ser considerada válida após a efetivação do Termo de Compromisso ou do Contrato de Repasse, que, para tanto, tem como condição prévia para a sua efetivação a análise e aprovação técnica do ente concedente de modo a atender o disposto no § 1º do artigo 3º da Lei n. 11.578/2007, art. 23, § 3º e § 5º, art. 27 e art. 31 da Portaria Interministerial MP/MF/MCT N. 127, de 29 de maio de 2008, a qual é realizada, no caso do Ministério das Cidades, via Caixa Econômica Federal, na condição de mandatária da União;

k. Em relação às questões do item 4.2.3,

k.1 Uma vez que a licitação já prevê a utilização de recursos federais, fica imposta como condição de legalidade do ato a publicação no DOU, em consonância com o previsto nos arts. 6º, inc. XIII, e 21, inc. I, da Lei n. 8.666/1993. Contudo, se à época da realização do certame a previsão de recursos era de fonte própria do proponente, ou seja, sem a utilização de recursos federais, não é condição de legalidade a publicação no Diário Oficial da União, conforme se depreende do expresso nos inc. I e II do art. 21 da Lei n. 8.666/1993;

k.2 A possibilidade de utilização de licitação pretérita para a celebração de Termos de Compromisso ou de Contratos de Repasse deve ser pautada pela verificação, pelo ente Concedente, do atendimento aos dispositivos previstos na Lei n. 8.666/1993, na respectiva Lei de Diretrizes Orçamentárias e nos demais dispositivos que regem a aplicação dos recursos públicos federais, não se furtando de verificar a conveniência e oportunidade do ato, sempre de forma tecnicamente motivada, com a emissão de parecer conclusivo, ou de outro instrumento congênere, de modo a resguardar o interesse público e assim exercer o seu papel de controle e fiscalização na aplicação dos recursos federais transferidos, em consonância com o disposto § 6º do art. 10 do Decreto Lei n. 200/1967.

l. Em relação à questão do item 4.3.1,

É licita a adoção da glosa cautelar nas medições vincendas com o consequente desbloqueio dos recursos. A forma de retenção cautelar do sobrepreço apurado pelo órgão, se por itens ou valor global, é discricionária do gestor e dependerá de uma análise de conveniência e oportunidade quanto à melhor decisão a ser tomada, a qual deve buscar um equilíbrio entre o interesse público que vise a preservação do erário e a continuidade da execução da obra;

m. Em relação às questões dos itens 4.3.2, 4.3.3 e 4.3.4,

m.1. O estágio de execução física da obra, o valor do percentual de sobrepreço global em relação ao valor total contratado, o regime de execução contratual e a existência de termos aditivos incluindo ou aumentando quantitativos de itens com sobrepreço unitário influenciam na forma de retenção a ser adotada, embora não haja um percentual pré-determinado de execução física a partir do qual é recomendável a adoção de retenções cautelares;

m.2. Independentemente do percentual de execução física da obra, as ações do gestor devem objetivar a busca do interesse público, procurando, ao mesmo tempo, resguardar o erário de pagamentos futuros com sobrepreço, recuperar valores superfaturados por meio de repactuação contratual ou de

Tomada de Contas Especial e possibilitar a continuidade da obra;

m.3. Em condições excepcionalíssimas, quando o contratado insugir-se contra a retenção, e ficar demonstrado que a rescisão ou anulação contratual, com a consequente paralisação da obra, forem mais danosos ao interesse público do que a continuidade de execução de contrato com sobrepreço, pode-se admitir o prosseguimento da avença em suas condições originais, cabendo posteriormente a instauração de Tomada de Contas Especial para apuração e ressarcimento do dano ocorrido ao erário, devendo haver demonstração do gestor fundamentando a escolha dessa alternativa.

n. Em relação à questão do item 4.3.5,

É lícito ao Ministério das Cidades, independentemente da atuação do TCU, autorizar a CAIXA a reter cautelarmente valores de sobrepreço nas faturas vincendas. Entretanto, faz-se necessário assegurar que o valor glosado pela CAIXA também seja glosado dos pagamentos efetuados ao construtor pelo órgão tomador dos recursos com sua própria contrapartida, sob pena de não se corrigir o sobrepreço e a União continuar aportando recursos federais a um contrato não saneado.

III - Arquivar os autos."

5. Ao analisar os presentes autos, considerei que a Consulta poderia ser conhecida, eis que interposta em alinhamento às disposições do art. 1º, inciso XVII, e § 2º, da Lei n. 8.443/1992 e arts. 264 e 265 do Regimento Interno do TCU.

6. Contudo, acerca do encaminhamento a ser dado por este Tribunal, na Proposta de Deliberação que submeti ao Colegiado (Peça n. 10, pgs. 1/10), ponderei ser adequada a separação por assunto, de tal forma que a explicitação do posicionamento da Corte de Contas fosse efetuada, em tese, sobre cada tema abordado nesta Consulta, bem como, no que concerne a questionamentos acerca do tema "Gastos com Taxa de Bonificação e Despesas Indiretas – BDI", ser prudente aguardar o julgamento do TC n. 025.990/2008-2, de minha relatoria, que trata de estudo elaborado pela secretaria especializada deste Tribunal exatamente sobre essa matéria.

7. Em consonância com esse entendimento, este Plenário proferiu, no âmbito destes autos, em 10/8/2011, o Acórdão n. 2.099/2011, a seguir transcrito:

"VISTOS, relatados e discutidos estes autos da Consulta formulada pelo então Ministro de Estado das Cidades, Sr. Márcio Fortes de Almeida, no tocante a vários assuntos relacionados a procedimentos a serem adotados por aquele Ministério no que concerne às descentralizações de recursos orçamentários efetivadas para entes federados, em especial aqueles liberados por intermédio da Caixa Econômica Federal - CAIXA, com pactuação de contratos de repasse ou termos de compromisso.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer da presente Consulta, formulada pelo Ministro de Estado das Cidades, Sr. Márcio Fortes de Almeida, por atender aos requisitos de admissibilidade de que tratam os arts. 1º, inciso XVII, e § 2º, da Lei n. 8.443/1992, e 264 , inciso V, §§ 1° e 2°, do Regimento Interno/TCU, para responder ao consulente que:

9.1.1. a jurisprudência desta Corte de Contas é pacífica no sentido do necessário cumprimento ao disposto no § 2º, do artigo 7º da Lei n. 8.666/1993 para qualquer empreendimento que utilize recursos federais, por meio de termo de compromisso ou contrato de repasse, de tal forma que não há como se admitir a realização de licitação com base em projeto básico que não obteve a aprovação do órgão técnico competente na esfera federal;

9.1.2. no tocante à abertura de licitação pelo ente federado, quando há previsão de repasse de recursos federais por meio de termo de compromisso ou contrato de repasse, além da prévia aprovação do projeto básico pela Caixa Econômica Federal - CAIXA, deve haver a necessária publicação do edital do certame no Diário Oficial da União - DOU;

9.1.3. a utilização de licitação pretérita para consecução do objeto pactuado em termos de compromisso ou contratos de repasse deve estar condicionada ao atendimento aos dispositivos previstos na Lei n. 8.666/1993, na respectiva Lei de Diretrizes Orçamentárias e nos demais dispositivos que regem a aplicação dos recursos públicos federais, além de estar adstrita à verificação da conveniência e oportunidade do ato, sempre de forma tecnicamente motivada, com a emissão de parecer

conclusivo, ou de outro instrumento congênere, de modo a resguardar o interesse público e assim garantir o exercício do papel de controle e da fiscalização na aplicação dos recursos federais transferidos, em consonância com o disposto § 6º do art. 10 do Decreto Lei n. 200/1967;

9.1.4. não se admite a efetivação de contratações antes da pactuação do respectivo termo de compromisso e/ou contrato de repasse, com base apenas em normativos do Ministério das Cidades que venham a fazer menção à previsão de liberação de recursos federais para implementação de um empreendimento;

9.1.5. a garantia de transferência de recursos nas obras executadas no âmbito do PAC somente ocorre com a pactuação de termo de compromisso, bem como só se pode contar com o repasse das verbas federais, após ter sido firmado o respectivo contrato de repasse;

9.1.6. em caso de empreendimento com indícios de irregularidades, situa-se dentro da esfera discricionária do gestor do órgão federal responsável pelo repasse de recursos, observando os estritos limites estabelecidos na lei, a decisão sobre: i) efetuar glosas e retenção de valores até que os indícios de irregularidades apurados em fase de Tomada de Contas Especial sejam aferidos e quantificados; ii) o mecanismo para implementação dessa medida; e iii) a pertinência de se adotar tal atitude conforme o estágio do cronograma físico-financeiro em que a obra esteja inserida;

9.2. recomendar ao Ministério das Cidades que faça uma revisão no Manual de Operações do PAC 2010/2011, em especial no subitem 9.1.2, com vistas a adequá-lo aos entendimentos desta Corte de Contas explicitados na presente Consulta;

9.3. encaminhar cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e da Proposta de Deliberação que o fundamentam, ao Ministro de Estado das Cidades e à Secretaria Federal de Controle Interno;

9.4. restituir os presentes autos ao Gabinete do Relator, para prosseguimento do feito."

8. Como, em 31/8/2011, foi julgado o TC n. 025.990/2008-2, tendo sido proferido o Acórdão n. 2.369/2011, não há mais óbices a que se dê continuidade à apreciação da presente Consulta, agora abordando, especificamente, os questionamentos quanto ao tema "Gastos com Taxa de Bonificação e Despesas Indiretas – BDI".

É o relatório.

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Em exame a Consulta formulada pelo então Ministro de Estado das Cidades, Sr. Márcio Fortes de Almeida, no tocante a vários assuntos relacionados a procedimentos a serem adotados por aquele Ministério no que concerne às descentralizações de recursos orçamentários efetivadas para entes federados, em especial aqueles liberados por intermédio da Caixa Econômica Federal – CAIXA, com pactuação de contratos de repasse ou termos de compromisso.

2. O consulente traça um perfil do papel do Ministério das Cidades nas transferências da verba destinada à execução de obras de infraestrutura, aduzindo que atua praticamente com a descentralização de recursos do Orçamento Geral da União – OGU para outros entes federados, principalmente municípios, assumindo também o papel de gerir as transferências de recursos para entidades, mediante linhas de financiamento público, basicamente verbas oriundas do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS e do Fundo de Amparo do Trabalhador – FAT.

3. Informa, ademais, que existe uma diferenciação entre transferências de recursos para obras do Programa de Aceleração do Crescimento do Governo Federal – PAC, as quais possuem legislação e normativos específicos e são efetivadas por meio da celebração de termos de compromisso, e as demais transferências de recursos, realizadas mediante a celebração de contratos de repasse.

4. No corpo da peça inicial que originou estes autos são realizados vários questionamentos acerca de procedimentos a serem adotados pelo Ministério das Cidades no tocante a essas transferências de recursos e ao controle da utilização dessas verbas pelos entes beneficiados.

5. Ao analisar os presentes autos, considerei que a Consulta poderia ser conhecida, eis que interposta em alinhamento às disposições do art. 1º, inciso XVII, e § 2º, da Lei n. 8.443/1992 e arts. 264 e

265 do Regimento Interno do TCU.

6. Contudo, acerca do encaminhamento a ser dado por este Tribunal, na Proposta de Deliberação (Peça n. 10, pgs. 1/10), ponderei ser adequada a separação por assunto, tendo em vista que foram suscitadas várias dúvidas acerca dos procedimentos a serem adotados pelo Ministério das Cidades.

7. Os assuntos abordados na presente Consulta foram, então, agrupados nos seguintes temas: 1º tema: "Momento oportuno para abertura de licitação pelo ente federado"; 2º tema: "Procedimentos a serem adotados quando a obra contempla irregularidades que estão sendo tratadas em sede de Tomada de Contas Especial, notadamente quanto à retenção cautelar de valores" e 3º tema: "Gastos com Taxa de Bonificação e Despesas Indiretas – BDI".

8. Os dois primeiros temas indicados no parágrafo anterior foram enfocados no Voto que proferi e que embasou o Acórdão n. 2.099/2011, de 10/8/2011. Quanto aos assuntos relacionados a "Gastos com Taxa de Bonificação e Despesas Indiretas – BDI", este Plenário concluiu ser mais prudente aguardar o julgamento do TC n. 025.990/2008-2 que trata de estudo elaborado pela secretaria especializada deste Tribunal exatamente sobre essa matéria, para só então encaminhar as respectivas respostas ao Ministério das Cidades acerca desse outro aspecto da Consulta formulada.

9. Tendo em vista que foi julgado o TC n. 025.990/2008-2, em 31/8/2011, tendo sido proferido o Acórdão n. 2.369/2011, não há mais óbices a que se dê continuidade à apreciação da presente Consulta, agora abordando, especificamente, os questionamentos quanto ao tema "Gastos com Taxa de Bonificação e Despesas Indiretas – BDI".

10. Passo então a tratar do aludido tema pendente de abordagem no âmbito desta Consulta. Para tanto, resumo, a seguir, os questionamentos do então Ministro de Estado das Cidades, Sr. Márcio Fortes de Almeida:

a) é aceitável que se dê continuidade aos contratos administrativos para execução de obras públicas firmados antes da publicação do Acórdão n. 325/2007 – Plenário cujos respectivos orçamentos contemplem, no cômputo do BDI, itens que estão em desacordo com a aludida deliberação?

b) os percentuais para BDI fixados no Acórdão n. 325/2007 – Plenário se aplicam para qualquer tipo de obra ou deverão ser observados somente em obras de linhas de transmissão ou de subestações?

c) caso, no âmbito de contrato referente a outro tipo de obra que não seja de linhas de transmissão ou de subestações, tenham sido excedidos os valores percentuais fixados no Acórdão n. 325/2007– Plenário, tal ajuste poderá ser considerado aceitável por ter sido pactuado antes do citado **decisum**?

d) os contratos de execução de obras firmados depois do Acórdão n. 325/2007– Plenário, porém antes da publicação, em 2009, das normas do Ministério das Cidades que tratam da forma de cálculo da taxa de BDI e incorporam as orientações do referido Acórdão, poderão ser aceitos apesar de não contemplarem os itens e percentuais indicados na aludida deliberação do TCU?

e) caso o entendimento seja no sentido de que a exigência de cumprimento ao Acórdão n. 325/2007– Plenário só pode ser efetivada para ajustes firmados posteriormente a sua publicação, como deveriam ser analisados os contratos anteriores a essa deliberação da Corte de Contas?

f) para esses contratos anteriores ao Acórdão n. 325/2007– Plenário, na hipótese de a empresa contratada aceitar a proposta de redução de BDI, o procedimento adequado é adotar a redução de valor para as medições futuras ou deve-se aplicar a redução também para as parcelas já executadas, medidas, aferidas e pagas?

g) caso a empresa contratada não aceite a redução de BDI, as medições realizadas e aferidas devem ou não ser pagas? Ou ainda, é razoável efetuar o pagamento integral dos valores executados com incidência apenas dos itens do BDI que atendam aos limites do Acórdão ou esses serviços não devem ser pagos?

h) se a resposta for afirmativa ao pagamento das medições realizadas, estas devem ser pagas nos valores inicialmente pactuados ou deve ser implementado um redutor, de forma a limitar o pagamento aos valores considerados adequados, à luz do disposto no Acórdão n. 325/2007– Plenário?

i) quais os limites considerados razoáveis para os percentuais de BDI para serviços e para materiais?

j) no que se refere à administração local, instalação de canteiro/acampamento e mobilização/desmobilização, caso, no orçamento que serviu de base para licitação, tais itens não tenham sido especificados na planilha de custos diretos, como efetuar inserções dessas despesas em contratos já em

andamento? Como fazer a verificação da adequabilidade do que já foi pago, se antes os custos desses itens estavam embutidos na taxa de BDI cuja composição, na grande maioria dos casos, não fora explicitada?

11. Entendo que todos esses questionamentos sinalizam a principal preocupação do Ministério das Cidades que é garantir a adequabilidade das taxas de BDI das obras sob sua responsabilidade. Nesse sentido, considero que, preliminarmente, é pertinente tecer comentários acerca de como este Tribunal passou a enfrentar a questão da adequabilidade das taxas de BDI praticadas em obras públicas, após o advento do Acórdão n. 2.369/2011– Plenário.

12. No âmbito do TC n. 025.990/2008-2 que originou o Acórdão n. 2.369/2011– Plenário restou demonstrado que há peculiaridades de cada empreendimento que repercutem no cômputo das despesas que compõem o BDI, de tal forma que não é tecnicamente adequado utilizar o Acórdão n. 325/2007 – Plenário em outros tipos de obras que não sejam de implantação de linhas de transmissão de energia elétrica e de subestações.

13. Contudo, as premissas teóricas que embasaram o Acórdão n. 325/2007 – Plenário foram mantidas nessa nova deliberação deste Tribunal, com ajustes no tocante à fórmula adotada para o cálculo da taxa de BDI.

14. Por oportuno, transcrevo trecho do Voto que proferi no TC n. 025.990/2008-2 e que sintetiza os principais aspectos desse novo estudo elaborado no âmbito desta Corte de Contas:

"9. A seguir é feito um resumo das principais premissas teóricas adotadas neste estudo:

9.1. A administração local e os gastos com instalação de canteiro de obras e com acampamento e mobilização e desmobilização não devem entrar no BDI mas sim estar especificados na planilha orçamentária como item de custo direto;

9.2. no item Administração local estão incluídos gastos com pessoal técnico, administrativo e de apoio, compreendendo o supervisor, o engenheiro responsável técnico, os engenheiros setoriais, o mestre de obras, encarregados, técnico de produção, apontador, almoxarife, motorista, porteiro, equipe de escritório, vigias e serventes de canteiro, mecânicos de manutenção, equipes de topografia e de medicina e segurança do trabalho etc., bem como os equipamentos de proteção individual e coletiva de toda a obra, as ferramentas manuais, a alimentação e o transporte de todos os funcionários e o controle tecnológico de qualidade dos materiais e da obra;

9.3. o item instalação de canteiro de obras abrange as despesas com a infraestrutura física necessária para dar suporte ao andamento dos serviços, de sorte que é criada uma estrutura provisória próxima às frentes de trabalho, contendo escritório da obra, sanitários, oficinas, centrais de fôrma, armação, instalações industriais, cozinha/refeitório, vestiários, alojamentos, tapumes, bandeja salva-vida, estradas de acesso, placas da obra e instalações provisórias de água, esgoto, telefone e energia elétrica;

9.4. no que concerne à mobilização e à desmobilização, tais despesas devem estar adstritas aos gastos com transporte e carga e descarga necessários para se colocar equipamentos e mão de obra à disposição das frentes de serviço;

9.5. o pagamento do item administração local deve ser feito na proporção em que os serviços são executados, de tal forma que somente quando a obra estiver concluída ocorrerá o pagamento de 100% do referido item; com esse procedimento, a tendência é que a contratada procure seguir à risca o cronograma físico-financeiro previsto, pois, caso contrário, não será beneficiada com aditivos por prorrogação de prazo em decorrência de atrasos pelos quais seja responsável;

9.6. os gastos com instalação de canteiro e acampamento devem ser pagos na proporção da execução física desses serviços, conforme previsto no cronograma de desembolso da obra;

9.7. quanto ao item mobilização e desmobilização, o pagamento deve estar associado à efetiva incidência desse tipo de gasto, ou seja, conforme o conjunto de equipamentos for sendo disponibilizado e a mão-de-obra for sendo empregada, conforme estipulado no cronograma de desembolso da obra, com critérios de medição adequadamente definidos, objetivando que se elimine a possibilidade de antecipação de pagamentos;

9.8. as seguintes despesas podem estar no cômputo do BDI: manutenção da administração central; apólices de seguros; verba provisionada por conta da ocorrência de imprevistos ou ainda de riscos de que

eventos futuros venham a causar prejuízos à construtora; garantias exigidas no âmbito do ajuste firmado; despesas financeiras; lucro; e incidência de impostos, mais precisamente ISS, PIS e COFINS;

9.9. as despesas para formação de BDI propostas neste processo são muito próximas daquelas previstas no Relatório que subsidiou o Acórdão n. 325/2007 – Plenário, proferido em 14/03/2007, relacionado a estudo realizado pela Secob para obras de implantação de linhas de transmissão de energia elétrica e subestações, excetuando-se os gastos com apólices de seguros, que foram incluídos neste novo estudo, e a Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira – CPMF, que foi retirada, ante o fim da incidência dessa contribuição a partir de 1º/01/2008;

9.10. a fórmula para obtenção da taxa de BDI proposta nestes autos, com alguns ajustes em relação àquela adotada no âmbito do Acórdão n. 325/2007 – Plenário, é a especificada a seguir, considerando-se que AC é a taxa de rateio da administração central, S é uma taxa representativa de Seguros, R corresponde aos riscos e imprevistos, G é a taxa que representa o ônus das garantias exigidas em edital, DF é a taxa representativa das despesas financeiras, L corresponde ao lucro bruto e I é a taxa representativa dos impostos (PIS, COFINS e ISS).

BDI = (1+ AC + S + R + G)(1+ DF) (1+L)

(1-I)

10. **Após aplicar todas essas premissas teóricas na análise crítica das amostras obtidas, a AUFC da 1ª Secob propõe a adoção de várias faixas de aceitabilidade para os itens que compõem o BDI de cada um dos seguintes tipos de obras: edificação (construção e reforma); obras hídricas (irrigação, canais, saneamento básico, redes adutoras, estações de tratamento e elevatórias); obras portuárias (estruturas portuárias); obras aeroportuárias (pátios, pistas de pouso, terminais de passageiros).**

11. No tocante aos itens dos orçamentos das obras de engenharia civil que se referem estritamente ao fornecimento de equipamentos e materiais relevantes, é proposta uma inovação em relação ao Acórdão n. 325/2007 – Plenário, com a adoção de faixas de valores específicas a serem aplicadas exclusivamente para esses itens, diferenciadas daquelas empregadas para itens de serviço."

(grifos acrescidos)

15. Observo que as premissas teóricas adotadas por esse estudo possuem embasamento técnico e foram referendadas por este Plenário, de tal forma que devem ser utilizadas na análise da adequabilidade das taxas de Bonificação e Despesas Indiretas – BDI adotadas nos orçamentos das obras custeadas com recursos federais.

16. Contudo, cumpre destacar que, no tocante às tabelas indicadas nos subitens 9.3.2 do Acórdão n. 2.369/2011 e 9.2 do Acórdão n. 325/2007, ambos do Plenário, contendo várias faixas de aceitabilidade para os itens que compõem o BDI de cada um dos tipos de obras especificados, tendo em vista a complexidade dos dados envolvidos, este Tribunal constituiu um grupo de trabalho interdisciplinar para realizar uma análise pormenorizada dessas tabelas, com vistas a se verificar se há necessidade de serem efetuados alguns ajustes futuros.

17. Nesse sentido, retornando aos questionamentos contidos no parágrafo 10 deste Voto, considero adequado responder ao consulente que:

17.1. no tocante aos assuntos tratados nas alíneas **a/e**: até que este Tribunal delibere acerca das conclusões do grupo de trabalho formado em atendimento ao item 9.1 do Acórdão n. 2.369/2011– Plenário, os parâmetros a serem utilizados pelo Ministério das Cidades para análise da adequabilidade das taxas de BDI pactuadas em obras custeadas com recursos federais devem ser, além dos referenciais contidos no item 9.2 do Acórdão n. 325/2007 – Plenário, estritamente para obras de linhas de transmissão de energia elétrica e de subestações, as tabelas indicadas no subitem 9.3.2 do Acórdão n. 2.369/2011– Plenário específicas para cada tipo de empreendimento;

17.2. quanto ao que foi abordado na alínea **i**: no que concerne a itens do orçamento relativos a simples aquisição de insumos e equipamentos, o Ministério das Cidades deve aplicar BDI diferenciado em relação à taxa incidente sobre itens de serviço, adotando como referências as faixas de valores

indicadas no mencionado subitem 9.3.2 do Acórdão n. 2.369/2011– Plenário;

17.3. no que se refere à matéria contida nas alíneas **f**, **g**, **h** e **j**: encontra-se no âmbito da discricionariedade dos procedimentos administrativos internos do Ministério das Cidades a operacionalização da repactuação das taxas de BDI consideradas inadequadas, após serem efetivadas as análises com base nas diretrizes contidas nos Acórdãos ns. 325/2007 e 2.369/2011, ambos do Plenário.

Ante todo o exposto, manifesto-me por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

T.C.U., Sala das Sessões, em 21 de setembro de 2011.

MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

ACÓRDÃO Nº 2545/2011 – TCU – Plenário

1. Processo n. TC-030.336/2010-4.
2. Grupo I - Classe de Assunto: III - Consulta.
3. Interessado: Márcio Fortes de Almeida, então Ministro de Estado das Cidades.
4. Órgão: Ministério das Cidades.
5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: 1ª Secretaria de Fiscalização de Obras – 1ª Secob.
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos da Consulta formulada pelo então Ministro de Estado das Cidades, Sr. Márcio Fortes de Almeida, no tocante a vários assuntos relacionados a procedimentos a serem adotados por aquele Ministério no que concerne às descentralizações de recursos orçamentários efetivadas para entes federados, em especial aqueles liberados por intermédio da Caixa Econômica Federal – CAIXA, com pactuação de contratos de repasse ou termos de compromisso.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. no tocante aos questionamentos efetuados a esta Corte de Contas que não foram abordados pelo Acórdão n. 2.099/2011– Plenário, de 10/8/2011, que conheceu da presente Consulta, responder ao consulente que, até que este Tribunal delibere acerca das conclusões do grupo de trabalho formado em atendimento ao subitem 9.1 do Acórdão n. 2.369/2011– Plenário:

9.1.1. os parâmetros a serem utilizados pelo Ministério das Cidades para análise da adequabilidade das taxas de Bonificação e Despesas Indiretas – BDI adotadas nos orçamentos das obras custeadas com recursos federais devem ser, além dos referenciais contidos no subitem 9.2 do Acórdão n. 325/2007 – Plenário, estritamente para obras de linhas de transmissão de energia elétrica e de subestações, as tabelas indicadas no subitem 9.3.2 do Acórdão n. 2.369/2011– Plenário, específicas para cada tipo de empreendimento;

9.1.2. no que concerne a itens do orçamento relativos a simples aquisição de insumos e equipamentos, o Ministério das Cidades deve aplicar BDI diferenciado em relação à taxa incidente sobre itens de serviço, adotando como referências as faixas de valores indicadas no mencionado subitem 9.3.2 do Acórdão n. 2.369/2011– Plenário;

9.1.3. encontra-se no âmbito da discricionariedade dos procedimentos administrativos internos do Ministério das Cidades a operacionalização da repactuação das taxas de BDI consideradas inadequadas, após serem efetivadas as análises com base nas diretrizes contidas nos Acórdãos ns. 325/2007 e 2.369/2011, ambos do Plenário;

9.2. encaminhar cópia do Acórdão n. 2.369/2011–Plenário, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentam, ao Ministro de Estado das Cidades e à Secretaria Federal de Controle Interno;

9.3. determinar ao Ministério das Cidades que faça uma revisão no "Manual de Instruções para Aprovação e Execução dos Programas e Ações do Ministério das Cidades inseridos no Programa de Aceleração do Crescimento – PAC Exercícios 2010/2011", com vistas a adequá-lo aos entendimentos contidos no Acórdão n. 2.369/2011–Plenário, bem como no Relatório e no Voto que o embasaram;

9.4. informar o Ministério das Cidades que, tão logo este Tribunal delibere sobre as conclusões do grupo de trabalho a que se refere o subitem 9.1 do Acórdão n. 2.369/2011– Plenário, ser-lhe-á encaminhada cópia do Acórdão que vier a ser proferido;

9.5. determinar à Secretaria-Geral de Controle Externo – Segecex que providencie a juntada de cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e da Proposta de Deliberação que o fundamentam, ao processo que será a constituído em atendimento ao subitem 9.1 do Acórdão n. 2.369/2011– Plenário, com vistas ao cumprimento do subitem 9.4 supra.

9.6. arquivar os presentes autos.

10. Ata n° 39/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/9/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2545-39/11-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Augusto Nardes (na Presidência), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa (Relator) e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO NARDES
Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)
MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC-003.104/2011-7

Natureza: Relatório de Levantamento de Auditoria.
Órgãos: Secretaria de Saúde e Secretaria de Infraestrutura do Estado de Roraima/RR.
Interessado: Tribunal de Contas da União.

SUMÁRIO: CONSTRUÇÃO DO HOSPITAL DAS CLÍNICAS EM BOA VISTA/RR. EMPREENDIMENTO NÃO INICIADO À ÉPOCA DA FISCALIZAÇÃO. PARTE DO ORÇAMENTO DA OBRA SEM REFERÊNCIA DE CUSTOS. QUANTITATIVOS DOS SERVIÇOS ESPECIFICADOS EM PROJETO DESACOMPANHADOS DAS CORRESPONDENTES MEMÓRIAS

DE CÁLCULO. FIXAÇÃO DE PRAZO PARA APRESENTAÇÃO DE DOCUMENTOS AO TRIBUNAL.

RELATÓRIO

Trata-se do Relatório de Levantamento de Auditoria realizada pela Secex/RR, em cumprimento ao Acórdão n. 3.313/2010 – Plenário, no período de 14/02 a 25/03/2011, acerca do Convênio n. 2.611/2007, cujo objeto consiste na construção do Hospital das Clínicas em Boa Vista/RR.

2. O referido Hospital será implantado na Zona Oeste da Capital, no bairro Pintolândia, e contará com 160 leitos dos quais 70% serão destinados à maternidade.

3. O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R$ 17.599.900,00 relativo ao orçamento da obra constante no projeto executivo.

4. As obras concernentes ao empreendimento ainda não haviam sido iniciadas à época da fiscalização, razão pela qual a equipe examinou os procedimentos iniciais para contratação, especialmente o projeto básico, o edital da licitação e as planilhas de preços referentes ao orçamento estimado da obra.

5. São os seguintes os achados de auditoria apontados pela Secex/RR (peça n. 13, fls. 1/9):

"**3.1 - Projeto executivo deficiente ou desatualizado.**

3.1.1 - Situação encontrada:

A maior parte do orçamento da obra apresentado no projeto executivo não possui referência de custos, seja dos valores estabelecidos no Sinapi (Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil), conforme preceitua a Lei de Diretrizes Orçamentária (art. 127 da Lei 12.309, de 9 de agosto de 2010), seja de outras fontes oficiais.

Além disso, os quantitativos dos serviços especificados no projeto executivo estão desacompanhados de memórias de cálculo que os justifiquem, inobservando o art. 6º, IX, **f**, da Lei 8.666, de 21 de junho de 1993.

3.1.2 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

Orçamento Planilha Orçamentária do Projeto Executivo.

(...)

3.1.7 - Esclarecimentos dos responsáveis:

Foram apresentadas justificativas relativas a quantitativos, contudo, não foram apresentados os valores de referência utilizados para composição da planilha orçamentária do projeto executivo analisado.

Conforme peça GAB_SEINF_OF_444-2011, fls. 1/4.

3.1.8 - Conclusão da equipe:

A equipe de auditoria analisou a planilha orçamentária do projeto executivo que fundamentou o processo licitatório do objeto do Convênio 2.611/2007 - Siafi: 622000. Primeiramente, cabe ressaltar que, no caso em epígrafe, a verificação apresenta-se tanto no âmbito quantitativo dos serviços, bem como nos preços unitários utilizados para se chegar ao valor total do empreendimento.

Em relação aos preços, o critério de análise utilizado pela equipe foi o Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil – Sinapi. Nesse ponto, cumpre esclarecer que o normativo legal, Lei de Diretrizes Orçamentária – LDO, estabelece a utilização desse parâmetro em caráter relativo, e não absoluto. Em outras palavras, é possível a utilização de custos diversos do estabelecido no sistema, desde que estes estejam devidamente fundamentados nos autos, comprovando a variação indicada.

Na realização da curva ABC da planilha, em que se estabeleceu a linha de corte de 69%, contemplando-se os 204 itens mais relevantes do orçamento, verificou-se que apenas 48 possuem alguma referência de custos e destes somente 17 itens com código Sinapi. Fato que demonstra a falta de parâmetros com a qual foi construída a planilha orçamentária do projeto executivo da obra.

Nada obstante, podemos expor as seguintes inconsistências observadas no orçamento executivo:

a) os quantitativos dos serviços não estão acompanhados de memórias de cálculo que os justifiquem na planilha orçamentária, isto é, que demonstrem a correspondência entre a quantidade dos serviços

especificados nos projetos de engenharia e os previstos no orçamento, de forma que a avaliação da equipe, em uma amostra significativa a respeito da correção do projeto ficou prejudicada;

b) diversos itens constantes do orçamento e significativos do projeto não possuem referências do Sinapi, como, por exemplo: mão-de-obra especializada (instalações hidráulicas e elétricas, por exemplo); porta em compensado; a subestação de energia; a estação de tratamento de esgoto; elevadores e instalação de gás. Ademais, os valores atribuídos aos itens não possuem memória de cálculo que possibilitem uma avaliação sobre a aderência dos preços apontados com aqueles praticados no mercado (como, por exemplo, cotações junto a fornecedores), ou no Sinapi;

c) alguns serviços da planilha orçamentária e insumos das composições unitárias possuem referência Sinapi, entretanto, os valores constantes no referido Sistema, somados ao BDI de 25% (adotado no projeto executivo **in casu**), apresentam-se diferentes dos do orçamento. Como exemplos temos: armadura de aço p/ baldrames e arranque CA-50 (aço cortado e dobrado na obra - bloco a); bate-macas em PVC, l=20cm; reboco c/ adição de argamassa baritada e=1,5cm e estaca hélice continua Ø 40 cm.

d) existem serviços para os quais foram elaboradas composições de custos específicas, como se não tivessem referências no Sinapi. Porém, tais serviços verdadeiramente constam no Sinapi e deveriam seguir o seu preço ou, se assim não fosse, deveria haver a devida fundamentação para a utilização de valores distintos, o que não existe no projeto verificado. Nessa situação, temos os seguintes exemplos: engenheiro sênior; engenheiro Junior; cerâmica branca 20 x 30 assentada com argamassa pré-fabricada inclusive rejuntamento; e rodapé cerâmico na cor bege.

e) existem serviços descritos nas composições com preços do Sinapi, mas com a referência inadequada para o serviço. Ou seja, determinado serviço é orçado na planilha com base no valor dado a certo item no Sinapi. Porém, ao se observar atentamente a tabela de preços do sistema, vê-se que existiriam outros serviços que melhor se adequariam ao do orçamento, e estes, invariavelmente, possuem valores mais baixos do que os adotados. São exemplos: escavação manual de valas em argila ou pedra solta (até 1,5m profundidade); forma plana em chapa compensada resinada, estrutural e=12mm; e lastro de concreto (contrapiso), 1:2,5:5 e=8cm, não estrutural, impermeabilizado.

Com isso, restou patente a completa ausência de transparência do orçamento, requisito básico de qualquer contrato administrativo e de parâmetro de comparabilidade de preço da obra.

A excessiva falta de transparência e de lastro dos valores adotados no projeto executivo, seja na quantidade, seja nos preços, chega a intransigir a fiscalização deste Tribunal. Para checar a regularidade nos quantitativos adotados, por exemplo, esta unidade técnica na prática teria que reconstruir o orçamento, ou seja, tomar em conta os projetos de engenharia, fazer todos os levantamentos, contatar fornecedores, obter os parâmetros de produtividade e de consumo dos insumos, enfim, tudo o que a própria autora do projeto executivo deveria ter providenciado em seu tempo e que deveria ter feito constar.

Em situação semelhante, este Tribunal decidiu, no Acórdão n. 2.852/2010 – Plenário, por determinar à unidade jurisdicionada em questão que apresentasse todas as composições analíticas de custos do orçamento, a fim de que a Secob pudesse examinar a regularidade do projeto.

Com efeito, esse parece ser o encaminhamento mais adequado a ser dado no caso em espécie.

Dessa maneira, para que o projeto tenha uma avaliação melhor caracterizada pela equipe de auditoria e seu andamento não seja executado com sobrepreço, convém determinar à Secretaria Estadual de Saúde do Estado de Roraima - SESAU/RR e à Secretaria Estadual de Infraestrutura de Roraima - SEINF/RR que, no prazo de 30 (trinta) dias, apresentem a esta Secretaria de Controle Externo:

a) a composição analítica de todos os serviços previstos no orçamento, com a discriminação de todos os insumos que integram as respectivas composições, indicando a unidade, o coeficiente de produtividade, o consumo e o custo unitário (com a correspondente fonte de preço);

b) as memórias de cálculo de todos os quantitativos dos serviços previstos nas planilhas, com os detalhamentos que se fizerem necessários para a compreensão dos serviços.

(...)

3.2 - Obra licitada sem Licença Prévia.

3.2.1 - Situação encontrada:

Ausência de licenciamento ambiental, tendo em vista que a obra é potencialmente poluidora do ambiente, conforme as disposições do art. 10 da Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981, e Resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente - Conama n. 001, de 23 de janeiro de 1986, e n. 237, de 19 de dezembro de 1997.

3.2.2 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

Processo licitatório 0014855/10-08/2010 - Concorrência Pública n. 60/2010: o objeto da presente licitação compreende a construção do Hospital das Clínicas de Roraima - RR.

(...)

3.2.7 - Esclarecimentos dos responsáveis:

Foi apresentada licença prévia emitida após a entrega do relatório preliminar da equipe aos gestores. Conforme peça GAB_SEINF_OF_472_2011, fls. 1/46.

3.2.8 - Conclusão da equipe:

O licenciamento ambiental é instrumento fundamental na busca do desenvolvimento sustentável, assim seu objetivo é prevenir, minimizar ou compensar alguns possíveis impactos causados pelo empreendimento. É uma forma de resguardar a população e o meio ambiente do entorno da obra realizada.

Assim, qualquer obra que possa ser considerada efetiva ou potencialmente poluidora, ou que ainda, sob qualquer forma, possa causar degradação ambiental, deve obter o competente licenciamento.

A Resolução Conama 237, de 19 de dezembro de 1997, traz, em seu Anexo I, um rol de atividades sujeitas ao licenciamento ambiental. Para as atividades lá listadas, o licenciamento é essencial. No entanto, essa relação é exemplificativa e não pretende esgotar todas as possibilidades, o que seria impossível, mas funciona como norteador para os empreendedores. Atividades comparáveis ou com impactos de magnitude semelhante têm grande probabilidade de também necessitarem de licenciamento.

No caso da construção de um Hospital, a consulta ao órgão ambiental competente é que elucidará a necessidade ou não de licença para esse tipo de empreendimento. Com isso apenas a autoridade ambiental local tem capacidade, por meio de declaração, de certificar a desnecessidade do licenciamento do hospital em análise, fato que não se verificou no processo em tela.

De outra parte, o art. 6º, inciso IX, c/c o art. 12, inciso VII, da Lei de Licitações, ressalta a importância de o Projeto Básico levar em conta o impacto ambiental da obra, a fim de que o empreendimento seja concebido e orçado, levando-se em conta as medidas mitigadoras, compensatórias e/ou corretivas do meio ambiente porventura fixadas, em cumprimento ao disposto na legislação aplicável.

A Secretaria de Estado da Infraestrutura - SEINF apresentou a licença ambiental prévia da obra após ser instada pela equipe de fiscalização, no Relatório preliminar. Porém de acordo com as informações iniciais do trabalho de campo, na visão da Secretaria não haveria necessidade do referido licenciamento.

Ademais, a data da licença é de 12/4/2011, portanto, após a entrega do relatório preliminar que apontou a impropriedade, demonstrando que, de fato, o processo licitatório ocorreu sem a expedição da licença ambiental prévia, fato que contraria o disposto no Acórdão 516/2003-TCU-Plenário, subitem 9.2.3.1, que qualificou como indício de irregularidade grave a contratação de obras com base em projeto básico elaborado sem a existência de licença ambiental prévia.

Ainda, conforme exposição contida no Acórdão 920/2006 – Plenário, a posterior correção das irregularidades não possui o condão de afastá-las, embora possa ser considerada na fixação da sanção. Nesse sentido, consideramos que a irregularidade apesar de tardia pode ser considerada como elidida, todavia mostra-se oportuno que seja emitida a proposta de encaminhamento “Dar Ciência”, consoante Portaria-SEGECEX 13, de 27 de abril de 2011, isso porque a obra ainda encontra-se em fase de licitação e o seu transcorrer exigirá outras espécies de licenças ambientais fundamentais, como a licença de instalação. Assim, o mencionado encaminhamento servirá para que a situação detectada não se repita e para que o convenente atente para as obrigações ambientais que devem nortear a execução de empreendimentos com recursos federais.

Com isso, proporemos dar ciência ao convenente no sentido de somente licitar e executar obras financiadas com recursos federais após a obtenção da competente licença ambiental.

(...)"

6. Com base nas anotações acima transcritas, a equipe de auditoria, com a concordância do corpo diretivo da Secex/RR, sugere a seguinte proposta de encaminhamento (peça n. 13, fls. 9/10, e peças ns. 14 e 15):

6.1. determinar à Secretaria Estadual de Infraestrutura de Roraima – Seinf/RR que, no prazo de 30 (trinta) dias, apresente ao Tribunal:

a) a composição analítica dos serviços previstos no orçamento, com a discriminação de todos os insumos que integram as respectivas composições, indicando a unidade, o coeficiente de produtividade, o consumo e o custo unitário (com a correspondente fonte de preço);

b) as memórias de cálculo de todos os quantitativos dos serviços previstos nas planilhas, com os detalhamentos que se fizerem necessários para a compreensão dos serviços.

6.2. dar ciência à Secretaria Estadual de Saúde do Estado de Roraima – Sesau/RR e à Secretaria de Estado da Infraestrutura – Seinf/RR sobre a ausência de prévio licenciamento ambiental para elaboração de projeto básico e execução de obras financiadas com recursos federais, a fim de que o empreendimento seja concebido e orçado levando-se em conta as medidas mitigadoras, compensatórias e/ou corretivas do meio ambiente porventura fixadas, consoante disposto no art. 6º, inciso IX, c/c o art. 12, inciso VII, da Lei n. 8.666/1993 e no Acórdão n. 516/2003 – Plenário, subitem 9.2.3.1.

É o Relatório.

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Trago à apreciação desse Colegiado o processo referente a Relatório de Levantamento de Auditoria realizada pela Secex/RR, em cumprimento ao Acórdão n. 3.313/2010 – Plenário, no período de 14/02 a 25/03/2011, acerca do Convênio n. 2.611/2007, cujo objeto consiste na construção do Hospital das Clínicas em Boa Vista/RR.

2. O referido Hospital será implantado na Zona Oeste da Capital, no bairro Pintolândia, e contará com 160 leitos dos quais 70% serão destinados à maternidade.

3. Devido ao fato de as obras relativas ao empreendimento não terem sido iniciadas – uma vez que o certame à época da fiscalização estava em fase de adjudicação/homologação –, os trabalhos da equipe consistiram na análise dos procedimentos preliminares à contratação, em especial, o projeto básico, o edital da licitação e as planilhas de preços referentes ao orçamento estimado da obra.

4. Consoante visto no Relatório precedente, sobrevieram aos autos dois achados de auditoria, a saber: a) projeto executivo deficiente ou desatualizado e b) obra licitada sem licença prévia.

5. Relativamente ao primeiro achado, constatou a equipe que parte do orçamento da obra em foco não possui referência de custos, vale dizer, não foi utilizado como parâmetro de precificação o Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil – Sinapi ou qualquer outra fonte oficial.

6. Reza a Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2011 – Lei n. 12.309/2010 – que:

"Art. 127. O custo global de obras e serviços de engenharia contratados e executados com recursos dos orçamentos da União será obtido a partir de composições de custos unitários, previstas no projeto, menores ou iguais à mediana de seus correspondentes no Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil – SINAPI, mantido e divulgado, na **internet**, pela Caixa Econômica Federal, e, no caso de obras e serviços rodoviários, à tabela do Sistema de Custos de Obras Rodoviárias – SICRO, excetuados os itens caracterizados como montagem industrial ou que não possam ser considerados como de construção civil.

§ 1º O disposto neste artigo não impede que a Administração Federal desenvolva sistemas de referência de preços, aplicáveis no caso de incompatibilidade de adoção daqueles de que trata o **caput**, devendo sua necessidade ser demonstrada por justificação técnica elaborada pelo órgão mantenedor do

novo sistema, o qual deve ser aprovado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e divulgado pela **internet**."

7. Como se vê, a norma estabelece a necessidade de uso de valores de referência para composição de custos da planilha orçamentária, comando esse que não foi observado em relação a maior parte dos custos do projeto executivo analisado.

8. Acrescenta ainda a equipe que os quantitativos dos serviços especificados no projeto estão desacompanhados das memórias de cálculo que os fundamentam, o que vai de encontro ao art. 6º, IX, alínea **f**, da Lei n. 8.666/1993.

9. Diante desse contexto, afigura-se adequada a proposta de expedir determinação à Secretaria Estadual de Infraestrutura de Roraima – Seinf/RR para que informe ao Tribunal: a) a composição analítica dos serviços previstos no orçamento, com a discriminação dos insumos que integram as respectivas composições, indicando a unidade, o coeficiente de produtividade, o consumo e o custo unitário (com a correspondente fonte de preço); b) as memórias de cálculo dos quantitativos dos serviços previstos nas planilhas, com os detalhamentos que se fizerem necessários para a compreensão dos serviços.

10. A respeito do outro achado de auditoria, apesar de a equipe ter considerado que a falha relativa à ausência de licenciamento ambiental tenha sido saneada com a apresentação da aludida licença, registrou que tal fato (apresentação da licença) ocorreu após a Secretaria de Estado da Infraestrutura – Seinf/RR ter sido instada a fazê-lo pela equipe de fiscalização. Também anota que o documento tem data de 12/04/2011 e, portanto, é posterior ao processo licitatório que teve início sem a expedição da licença ambiental prévia.

11. Sabe-se que o Estado ao decidir por levar a efeito um empreendimento pode provocar danos ao meio ambiente. Preocupado com essa possibilidade, a Lei n. 8.666/1993, em seu art. 12, inc. VII, estabelece que nos projetos básicos e executivos de obras e serviços serão considerados principalmente, entre outros requisitos, o impacto ambiental.

12. Referido dispositivo orienta as contratações entabuladas pela Administração para que sejam menos degradáveis possíveis ao meio ambiente e para que não obstem o perseguido desenvolvimento sustentável, em perfeita consonância com os nortes constitucionais insculpidos nos art. 23, VII, e 225 da Constituição Federal.

13. Acerca desse achado, a equipe sugere dar ciência tanto à Secretaria Estadual de Saúde do Estado de Roraima – Sesau/RR quanto à Secretaria de Estado da Infraestrutura – Seinf/RR sobre a ocorrência. Todavia, no desígnio de evitar reincidência em falhas desse jaez, creio que se afigura mais adequado ao caso ora delineado nos autos expedir determinação às Secretarias retrocitadas para que, nos próximos certames envolvendo recursos federais, obtenham tempestivamente a licença ambiental prévia antes de elaborarem o projeto básico e de promoverem licitações de obras, à luz do que prescreve o art. 6º, inciso IX, c/c o art. 12, inciso VII, da Lei n. 8.666/1993.

Ante todo o exposto, manifesto-me por que seja adotada a Deliberação que ora submeto a este Colegiado.

T.C.U., Sala das Sessões, em 21 de setembro de 2011.

MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

ACÓRDÃO Nº 2546/2011 – TCU – Plenário

1. Processo n. TC-**003.104/2011-7**.
2. Grupo: I; Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria.
3. Interessado: Tribunal de Contas da União.

4. Órgãos: Secretaria de Saúde e Secretaria de Infraestrutura do Estado de Roraima/RR.
5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secex/RR.
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos do Relatório de Levantamento de Auditoria realizada pela Secex/RR, em cumprimento ao Acórdão n. 3.313/2010 – Plenário, no período de 14/02 a 25/03/2011, referente ao Convênio n. 2.611/2007, cujo objeto consiste na construção do Hospital das Clínicas em Boa Vista/RR.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei n. 8.443/1992 c/c art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, determinar:

9.1.1. à Secretaria Estadual de Infraestrutura de Roraima – Seinf/RR que, no prazo de 30 (trinta) dias a contar do recebimento deste Acórdão, apresente ao Tribunal:

9.1.1.1. a composição analítica dos serviços previstos no orçamento da obra, com a discriminação de todos os insumos que integram as respectivas composições, indicando a unidade, o coeficiente de produtividade, o consumo e o custo unitário (com a correspondente fonte de preço);

9.1.1.2. as memórias de cálculo de todos os quantitativos dos serviços previstos nas planilhas, com os detalhamentos que se fizerem necessários para a compreensão dos serviços;

9.1.2. à Secretaria Estadual de Saúde do Estado de Roraima – Sesau/RR e à Secretaria de Estado da Infraestrutura – Seinf/RR que, nos próximos certames envolvendo recursos federais, obtenham tempestivamente a licença ambiental prévia antes de elaborarem o projeto básico e de promoverem licitações de obras, a fim de que o empreendimento seja concebido e orçado levando-se em conta as medidas mitigadoras, compensatórias e/ou corretivas do meio ambiente porventura fixadas, consoante disposto no art. 6º, inciso IX, c/c o art. 12, inciso VII, da Lei n. 8.666/1993 e no Acórdão n. 516/2003 – Plenário (subitem 9.2.3.1).

10. Ata n° 39/2011 – Plenário.
11. Data da Sessão: 21/9/2011 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2546-39/11-P.

13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Augusto Nardes (na Presidência), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.
13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa (Relator) e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO NARDES
Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)
MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO II – CLASSE VII – Plenário

TC 005.958/2010-5.
Natureza: Solicitação.
Entidade: Tribunal Regional Eleitoral do Paraná – TRE/PR.
Interessado: Sr. Ivan Gradowski, Diretor-Geral do TRE/PR.

SUMÁRIO: SOLICITAÇÃO DE ORIENTAÇÃO ACERCA DO CUMPRIMENTO DE DELIBERAÇÃO PROLATADA NOS AUTOS DO TC N. 012.999/2000-5. QUESTÃO PROCESSUAL: A SOLICITAÇÃO APRESENTA TEOR DE CONSULTA SOBRE CASO CONCRETO FEITA POR INTERESSADO NÃO LEGITIMADO. IMPOSSIBILIDADE DE CONHECIMENTO. IMPORTÂNCIA DO TEMA. NECESSIDADE DE ANUÊNCIA DO SERVIDOR PARA A EFETIVAÇÃO DO DESCONTO EM FOLHA. ENTENDIMENTO DO SUPREMO TRIBUNAL DE FEDERAL SOBRE A MATÉRIA. NÃO-CONHECIMENTO DO FEITO COMO CONSULTA. REMESSA DE CÓPIA DO ACÓRDÃO, RELATÓRIO E VOTO QUE O FUNDAMENTAM, AO INTERESSADO.

Não se conhece de Consulta formulada por requerente não integrante do rol dos legitimados de que trata o art. 264 do RI/TCU, tampouco quando a questão submetida à apreciação do TCU referir-se a caso concreto. (art. 265 do RI/TCU).

RELATÓRIO

Trata-se do expediente encaminhado pelo Diretor-Geral do Tribunal Regional Eleitoral do Paraná – TRE/PR, Sr. Ivan Gradowski, com o intuito de buscar orientação acerca do cumprimento da deliberação prolatada nos autos do TC n. 012.999/2000-5, referente à Tomada de Contas Especial instaurada em nome do Sr. Everton Bahl Grabski, servidor do TRE/PR, após a apuração de débito resultante de processo administrativo disciplinar.

2. Na aludida Tomada de Contas Especial, a 1ª Câmara deste Tribunal, na sessão de 15/05/2001, por meio da Relação n. 26/2001, então da Relatoria do Ministro Benjamin Zymler, atual Presidente desta Corte de Contas, determinou, com fundamento no inciso I do art. 1º da Lei n. 8.443/1992 c/c o art. 248 do RI/TCU e com base nas disposições dos subitens 8.1.2 e 8.3 da Decisão n. 845/1996 – TCU – Plenário, o arquivamento do processo TC n. 012.999/2000-5, sem cancelamento do débito a cujo pagamento continuou obrigado o devedor, para que lhe pudesse ser dada quitação.

3. O débito a que refere a Decisão inserta na Relação n. 26/2001 perfaz o total original de R$ 1.998,27, composto da soma de R$ 470,00 (28/03/1995); R$ 895,71 (28/06/1995) e R$ 632,56 (05/07/1995), e resultou do acidente ocorrido em 10/03/1995 com o veículo do órgão, conduzido pelo Sr. Everton Bahl Grabski, conforme apuração realizada pelo TRE/PR por meio de Comissão de Processo Administrativo Disciplinar.

4. O Diretor-Geral do TRE/PR, ao buscar orientação de como proceder em relação à Deliberação proferida no TC n. 012.999/2000-5, anexou cópia de parecer jurídico exarado pela Assessoria Jurídica da Direção-Geral (fls. 2/5).

5. No aludido parecer, consta o relato de que o TRE/PR deu ciência ao servidor Sr. Everton Bahl Grabski sobre a existência do débito e o intimou a efetuar o pagamento, informando-o ainda sobre a possibilidade de parcelamento dentro dos limites legais. O responsável, contudo, não efetuou a quitação do débito, sob a alegação de que não concordava com a decisão do TCU. Além disso, afirmou não autorizar o desconto da dívida em sua folha de pagamento.

6. Embora o órgão de controle interno do TRE/PR, consoante historiado no multicitado parecer, tenha se manifestado favoravelmente à efetivação do desconto em folha de pagamento do servidor,

independentemente de sua autorização, a parecerista do TRE/PR defende, no essencial, a tese de que tal procedimento não pode ser implementado sem a expressa concordância do servidor.

7. Para sustentar seu entendimento, a parecerista invocou decisão do Supremo Tribunal Federal – STF em sede do Mandado de Segurança n. 24.182, no sentido de que o pagamento por servidor, na forma do art. 46 da Lei n. 8.112/1990, somente poderá ocorrer após a sua concordância com a conclusão administrativa ou a condenação judicial transitada em julgado. E nesse contexto a assessora jurídica sugeriu comunicar ao TCU a situação do responsável para que a Corte de Contas determine as medidas que julgar cabíveis (fl. 5).

8. Na instrução de fls. 7/9, a Secex/PR assim se manifestou sobre a solicitação:

"4. Verifica-se, portanto, que o Tribunal amparado no binômio custo da cobrança X benefício pretendido, bem como nos princípios da racionalidade administrativa e simplificação processual, não julgou o mérito do referido processo, permanecendo o responsável obrigado ao pagamento, nos termos do art. 93 da LOTCU e art. 213 do RITCU.

5. Tal medida justifica-se ante o excessivo custo da cobrança judicial frente à materialidade do valor envolvido, consoante pode-se constatar do raciocínio empreendido no Acórdão n. 2.647/2007 – TCU – Plenário, o qual subsidiou a vigente Instrução Normativa TCU n. 56/2007 que, para os dias de hoje, fixou o valor de R$ 23.000,00 (vinte e três mil reais) como limite mínimo para cobrança judicial.

6. Ocorre que a própria Administração possui meios legais para cobrança de valores cuja responsabilidade já tenha sido apurado em regular processo administrativo semelhante ao conduzido pelo TRE/PR (Portaria n. 142/1995/TRE/PR), consoante pode-se concluir do disposto no art. 45 da Lei n. 8.112/1990:

'Art. 45. Salvo por imposição legal, ou mandado judicial, nenhum desconto incidirá sobre a remuneração ou provento.'

7. Verifica-se que a 'imposição legal' determinada pelo art. 45 (supra) encontra plena satisfação nos arts. 143 a 152 do mesmo diploma legal, dispositivos que determinam o seguinte:

'Art. 143. A autoridade que tiver ciência de irregularidade no serviço público é obrigada a promover a sua apuração imediata, mediante sindicância ou processo administrativo disciplinar, assegurada ao acusado ampla defesa. (...)

Art. 148. O processo disciplinar é o instrumento destinado a apurar responsabilidade de servidor por infração praticada no exercício de suas atribuições, ou que tenha relação com as atribuições do cargo em que se encontre investido.'

8. Assim, considerando ter ocorrido o regular trâmite de processo administrativo para a devida apuração, sendo que, ao final, houve conclusão no sentido da responsabilidade do servidor Everton Bahl Grabski, creio que pode a própria Administração, mediante prévia notificação, proceder a desconto (parcelado – art. 46 da Lei n. 8.112/1990) do valor apurado.

9. Ademais, por fim, impende enaltecer que o referido débito será incluído em dívida ativa, caso ocorra aposentadoria do servidor sem a respectiva quitação, nos termos do art. 47 da Lei n. 8.112/1990."

9. Em face do exame empreendido, a Secex/PR propõe ao Tribunal que autorize a expedição de resposta ao TRE/PR com o objetivo de esclarecer-lhe que:

9.1. amparado nos princípios da racionalidade administrativa e simplificação processual, bem como no art. 93 da Lei n. 8.443/1992 e no art. 213 do RI/TCU e ainda em virtude do binômio custo da cobrança versus benefício pretendido, o débito apurado no TC n. 012.999/2000-5 "não será cobrado judicialmente por esta Corte de Contas", ficando, contudo, o responsável obrigado ao pagamento da referida quantia;

9.2. com base nos arts. 45, 143 a152 da Lei n. 8.112/1990, pode o TRE/PR, mediante prévia notificação e de forma parcelada, de acordo com as disposições do art. 46 da cita Lei, proceder ao desconto dos valores apurados no processo administrativo instaurado por meio da Portaria n. 142/1995/TRE/PR.

10. O Ministério Público junto ao TCU, em atenção à audiência que solicitei (fl. 11), dissentiu do encaminhamento sugerido pela unidade técnica. A seguir, reproduzo fragmento do parecer do **Parquet,** da lavra da Subprocuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva**,** no qual estão os fundamentos de seu entedimento, **in verbis**:

"3. Na instrução de fls. 7/9 a Unidade Técnica propõe a expedição de ofício, conforme minuta de fl. 10, esclarecendo ao órgão que o débito apurado no TC-012.999/2000-5 não será cobrado judicialmente pelo TCU (leia-se não será encaminhado para cobrança judicial em razão da ausência de executoriedade da decisão terminativa em causa), bem ainda, orientando ao órgão quanto à possibilidade de se efetuar o desconto do **quantum** apurado no PAD por meio de desconto em folha, com base nos arts. 45, 143 e 152 da Lei n. 8.112/90.

4. Com as devias vênias, discordamos do entendimento esposado pela Unidade Técnica. O arquivamento dos autos da tomada de contas especial não importou em cancelamento do débito e deu-se por racionalidade administrativa. Vale dizer que, ao contrário do que sustenta o parecer jurídico do órgão, à fl. 3, a inexistência de comando expresso na decisão do TCU que arquivou a tomada de contas especial não significa a impossibilidade de inclusão do responsável no Cadin. Essa inclusão deveria ter sido providenciada pelo próprio TRE/PR, nos termos do § 2º do art. 7º da IN/TCU n. 12/96, alterada pela IN/TCU n. 35/2000, vigente tanto à época da autuação como na data do arquivamento dos autos do TC n. 012.999/2000-5, cujo comando transcreve-se: 'o ordenador da despesa providenciará a inclusão do nome do responsável no Cadastro Informativo dos débitos não quitados de órgãos e entidades federais – Cadin, independentemente do valor do dano apurado.'

5. Atualmente, a inclusão no Cadin de responsáveis cujo valor do débito apurado seja inferior ao mínimo estabelecido pelo TCU para encaminhamento da TCE está regulamentada no § 2º do art. 5º da IN/TCU n. 56/2007 que, por tratar-se de regra processual, aplica-se de forma imediata.

6. Quanto ao desconto dos valores apurados no PAD, o art. 45 da Lei n. 8.112/1990 é claro no sentido de que, **em não se tratando de imposição legal ou mandado judicial**, é imprescindível a anuência do servidor para que ocorram descontos em sua folha de pagamento, restando ao órgão apenas a via judicial em caso de não autorização. Em continuidade, o art. 46 da mesma lei dispõe que os ressarcimentos ao erário serão comunicados ao servidor para pagamento, que **poderá**, por meio de solicitação, obter o parcelamento em folha.

7. Nesse sentido, é importante destacar os excertos dos votos proferidos pelos eminentes Ministros do STF, Gilmar Ferreira Mendes e Maurício Correa, no julgamento que resultou no deferimento do Mandado de Segurança n. 24.182, impetrado contra ato da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados que, reconhecendo a culpa do servidor pela perda de talonários de **tiquet**-alimentação que estavam sob sua responsabilidade, obrigou-o a indenizar a Administração pelo prejuízo advindo do desaparecimento dos referidos talonários mediante desconto na sua folha de pagamento:

'Entendo, porém, que, em se cuidando de indenização, não há como deixar de seguir a orientação preconizada no voto do Relator. **O texto legal não contém qualquer autorização para que a administração realize o desconto pretendido independentemente da anuência do eventual atingido.'** (trecho do voto do Ministro Gilmar Ferreira Mendes).

'As disposições do art. 46 da Lei n. 8.112/1990, longe de autorizar a Administração a executar a indenização apurada em processo administrativo, apenas regulamenta a forma como poderá ocorrer o pagamento pelo servidor, logicamente **após sua concordância com a conclusão administrativa ou a condenação judicial transitada em julgado'** (trecho do voto do Ministro Relator Mauricio Correa).

8**.** Contudo, observa-se que o caso sob exame não se trata do instituto da solicitação, mas sim de consulta formulada visando dirimir dúvidas do órgão, sem, contudo, estarem atendidos os pressupostos necessários à cognição do pedido, previstos nos arts. 264 e 265 do RI/TCU."

11. Diante de todo o exposto, a representante do Ministério Público/TCU manifesta-se contrária a proposta da Unidade Técnica, entendendo que os autos devam ser recebidos como Consulta, não conhecidos e arquivados, após a comunicação ao Diretor-Geral do Tribunal Regional Eleitoral do Paraná, conforme dispõe o art. 265 do RI/TCU (fl. 13).

12. Na hipótese de a proposta acima não ser acolhida pelo Relator, sugere o **Parquet** que seja expedido ofício ao consulente a fim de esclarecer os seguintes pontos: i) que não há possibilidade de o TRE/PR proceder ao desconto em folha, sem a devida autorização do servidor, a fim de verem ressarcidos os valores apurados em sede de processo administrativo disciplinar, devendo o órgão, para tanto, utilizar-se da via judicial; ii) que o arquivamento dos autos da Tomada de Conta Especial não importou no

cancelamento do débito e que, nos termos do § 2º do art. 5º da IN/TCU n. 56/2007, ora vigente, deve ser providenciada, pelo órgão, a inclusão do nome do responsável no Cadastro Informativo dos débitos não quitados de órgãos e entidades federais – Cadin (fl. 13).

É o Relatório.

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Trago à apreciação deste Colegiado expediente formulado pelo Diretor-Geral do Tribunal Regional Eleitoral do Paraná – TRE/PR, Sr. Ivan Gradowski, com o intuito de buscar orientação acerca do cumprimento da deliberação prolatada nos autos do TC n. 012.999/2000-5, referente à Tomada de Contas Especial instaurada em nome do Sr. Everton Bahl Grabski, servidor do TRE/PR, após a apuração de débito resultante de processo administrativo disciplinar.

2. O documento encaminhado pelo requerente se pautou no parecer da Assessoria Jurídica da Diretoria-Geral do TRE/PR, no qual se discutem quais providências devem ser adotadas pelo órgão a fim de cumprir a decisão então proferida no TC n. 012.999/2000-5, em especial sobre a possibilidade de se efetuar ou não o desconto da dívida na folha de pagamento do servidor, com base no art. 46 da Lei n. 8.112/1990.

3. Consoante visto no Relatório precedente, os autos do TC n. 012.999/2000-5 foram arquivados sem o cancelamento do débito apurado no valor original de R$ 1.998,27, nos termos da Decisão exarada na Relação n. 26, constante da Ata n. 15 da 1ª Câmara, em 15/5/2001, haja vista que o valor do dano apontado pelo órgão jurisdicionado era inferior ao limite fixado pelo Tribunal para encaminhamento de tomada de contas especial, conforme dispunha a Decisão n. 845/1996 – TCU – Plenário.

4. Os pareceres exarados nos autos contemplam desfechos distintos.

5. A Secex/PR sugere esclarecer ao TRE/PR que o débito a que se refere o TC-012.999/2000-5 "não será cobrado judicialmente pelo TCU" e orienta o órgão quanto à possibilidade de se efetuar o desconto do **quantum** apurado no Processo Administrativo Disciplinar por meio de desconto em folha, com base nos arts. 45, 143 e 152 da Lei n. 8.112/1990.

6. O Ministério Público junto ao TCU, em preliminar, entende que o teor da Solicitação formulada pelo Diretor-Geral do TRE/PR configura Consulta ao TCU, sem o preenchimento dos requisitos de que trata o art. 264 do RI/TCU. Por conta disso, sugere o não conhecimento do feito e o seu respectivo arquivamento, com ciência do interessado.

7. Alternativamente à proposta anteriormente mencionada, o **Parquet** manifesta-se por informar ao TRE/PR que: i) não há possibilidade de se proceder ao desconto em folha, sem a devida autorização do servidor, a fim de verem ressarcidos os valores apurados em sede de processo administrativo disciplinar, devendo o órgão, para tanto, utilizar-se da via judicial; ii) o arquivamento dos autos da Tomada de Conta Especial não importou no cancelamento do débito e que, nos termos do § 2º do art. 5º da IN/TCU n. 56/2007, ora vigente, deve ser providenciada, pelo órgão, a inclusão do nome do responsável no Cadastro Informativo dos débitos não quitados de órgãos e entidades federais – Cadin.

8. Assiste razão às conclusões do Ministério Público, tanto na questão preliminar suscitada, como no mérito da matéria.

9. Prepondera nestes autos a discussão sobre a possibilidade de se proceder, sem a anuência do servidor, a desconto em sua remuneração para repor dano ao erário, apurado em processo administrativo disciplinar, do qual resultou Tomada de Contas Especial objeto do TC n. 012.999/2000-5, que fora arquivada sem cancelamento do débito, a cujo pagamento continuará obrigado o devedor para que lhe possa ser dada quitação.

10. Nos termos do art. 264 do RI/TCU, verifica-se que o Diretor-Geral do TRE/PR não está inserido no rol das autoridades legitimadas a formularem consulta ao TCU sobre dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de competência desta Corte. Além de o requerente padecer de legitimidade, o teor da consulta refere-se a caso concreto, incorrendo pois na

vedação disposta no art. 265 do RI/TCU. Nesse contexto, o presente feito deve ser tratado como Consulta, a qual não deve ser conhecida pelo Tribunal, na linha propugnada pelo **Parquet.**

11. Não obstante o desfecho ao qual me alinho e dada a relevância da matéria, considero oportuno tecer breve comentário sobre o mérito do questionamento feito pelo requerente.

12. A Lei n. 8.112/1990 nos arts. 45 e 46 dispõe, **verbis**:

"Art. 45. **Salvo por imposição legal, ou mandado judicial, nenhum desconto incidirá sobre a remuneração ou provento.**

Art. 46. As reposições e indenizações ao erário, atualizadas até 30 de junho de 1994, serão previamente comunicadas ao servidor ativo, aposentado ou ao pensionista, para pagamento, no prazo máximo de trinta dias, podendo ser parceladas, a pedido do interessado."Grifado.

13. O Supremo Tribunal Federal já deliberou a respeito do tema objeto destes autos. A decisão paradigma do STF foi proferida no julgamento do Mandado de Segurança n. 24.182/DF, da Relatoria do então Ministro Maurício Correa, apontada tanto no parecer da Assessoria Jurídica da Diretoria-Geral do TRE/PR como na manifestação do Ministério Público junto ao TCU.

14. Nesse precedente, o STF julgou caso de servidor da Câmara dos Deputados, a quem foi atribuída a responsabilidade pelo desaparecimento de cento e oitenta e sete talonários de tickets alimentação, consoante apuração em processo administrativo disciplinar, e determinado pela Câmara que o valor do débito correspondente fosse restituído mediante descontos mensais em sua remuneração, sem entretanto haver consentimento do servidor.

15. Na decisão proferida no aludido MS 24.182, ficou decidido que o pagamento pelo servidor, na forma do art. 46 da Lei n. 8.112/1990, somente poderá ser efetivado após sua anuência com a conclusão administrativa ou a condenação judicial transitada em julgado. Assim, julgou pela ilegalidade do desconto em folha sem a prévia concordância do servidor, porque inaplicável a autoexecutoriedade do procedimento administrativo.

16. A propósito, o Ministro Ricardo Lewandowski, ao relatar o Mandado de Segurança n. 28.416, reportou-se ao Mandado de Segurança n. 24.182 tecendo o seguinte comentário, **in verbis**:

"Esta Corte, por ocasião do julgamento do MS 24.182/DF, Rel. Min. Mauricio Corrêa, assentou que o pagamento pelo servidor, na forma do art. 46 da Lei n. 8.112/1990, só poderá ocorrer com sua concordância com a conclusão administrativa ou a condenação judicial transitada em julgado.

Ocorre que o caso tratado era de uma condenação indenizatória, por desaparecimento de 187 (cento e oitenta e sete) talonários de tíquete alimentação, que estavam sob sua guarda e responsabilidade do servidor.

Nesse sentido, concluiu o Tribunal pela **ilegalidade do desconto em folha sem a anuência do servidor, sob o fundamento de que não se aplicaria, àquele caso, a autoexecutoriedade do procedimento administrativo, dado que a competência da Administração é restrita às sanções de natureza administrativa em face de ato ilícito praticado pelo servidor, não podendo alcançar, compulsoriamente, as consequências civis e penais, estas sujeitas à decisão do Poder Judiciário**." Grifado.

17. Nesse sentido, o então Relator do MS 24.182 é categórico ao afirmar que "as disposições do art. 46 da Lei n. 8.112/1990, longe de autorizar a Administração a executar a indenização apurada em processo administrativo, apenas regulamenta a forma como poderá ocorrer o pagamento pelo servidor, logicamente após sua concordância com a conclusão administrativa ou a condenação judicial transitada em julgado".

18. Nas situações em que há deliberação condenatória do TCU, esta Corte de Contas, com base no art. 28, inciso I, da Lei n. 8.443/1992, pode determinar o desconto integral ou parcelado da dívida nos vencimentos, salários ou proventos do responsável, observados os limites previstos na legislação pertinente, sem o prévio consentimento do servidor. O precedente do Mandado de Segurança n. 25.643 do STF contempla essa situação de desconto na remuneração, com base no mencionado art. 28, inciso I, da Lei n. 8.443/1992.

19. No caso concreto abordado nestes autos não há decisão condenatória nem autorização para desconto da dívida nos vencimentos do servidor, a teor das disposições do art. 28, inciso I, da Lei n.

8.443/1992. A deliberação adotada no TC n. 012.999/2000-5 não é definitiva, de acordo com o § 2º do art. 10 da Lei n. 8.443/1992, porquanto o TCU não julgou as contas do responsável, apesar de reconhecer a existência do débito apurado. É nesse contexto, que esta Corte de Contas, mediante a Decisão n. 845/1996 – TCU – Plenário (Relação n. 26/2001, do Ministro Benjamin Zymler), determinou o arquivamento dos autos, sem cancelamento do débito, a cujo pagamento o responsável continuará obrigado para que lhe possa dar quitação.

20. Apesar do arquivamento do TC 012.999/2000-5, o débito apontado não foi afastado, devendo o TRE/PR providenciar a inclusão do nome do responsável no Cadastro Informativo dos Débitos não Quitados de Órgãos e Entidades Federais – Cadin, a teor do art. 5º, § 2º, da IN/TCU n. 56/2007.

21. Ademais, a busca pelo ressarcimento do valor devido pelo servidor fica por conta do órgão jurisdicionado, na via consensual, em que o débito poderá ser ressarcido mediante o desconto integral ou parcelado de que trata o art. 46 da Lei n. 8.112/1990, desde que com prévia anuência do servidor, ou na via judicial, por meio de ação de indenização para confirmação, ou não, do ressarcimento apurado na esfera administrativa.

22. Feitas essas considerações, acolho a proposta do MP/TCU no sentido de não conhecer desta Consulta, porquanto os requisitos previstos no art. 264 do RI/TCU não foram preenchidos, dar ciência desta deliberação ao TRE/PR e arquivar os presentes autos.

Ante o exposto, manifesto-me por que seja adotado o Acórdão que ora submeto a este Colegiado.

T.C.U., Sala das Sessões, em 21 de setembro de 2011.

MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

ACÓRDÃO Nº 2547/2011 – TCU – Plenário

1. Processo n. TC 005.958/2010-5.
2. Grupo II; Classe de Assunto: VII – Solicitação.
3. Interessado: Sr. Ivan Gradowski, Diretor-Geral do Tribunal Regional Eleitoral do Paraná – TRE/PR.
4. Entidade: Tribunal Regional Eleitoral do Paraná – TRE/PR.
5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.
6. Representante do Ministério Público: Subprocuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Paraná – Secex/PR.
8. Advogado constituído nos autos: não há.
9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos em que se analisa expediente encaminhado pelo Diretor-Geral do Tribunal Regional Eleitoral do Paraná – TRE/PR, Sr. Ivan Gradowski, com o intuito de buscar orientação acerca do cumprimento da deliberação prolatada nos autos do TC n. 012.999/2000-5, referente à Tomada de Contas Especial instaurada em nome do Sr. Everton Bahl Grabski, servidor do TRE/PR, após a apuração de débito resultante de processo administrativo disciplinar.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. determinar à Secex/PR que altere nos sistemas pertinentes a natureza da autuação deste feito para Consulta;

9.2. não conhecer da presente Consulta encaminhada pelo Sr. Ivan Gradowski, Diretor-Geral do Tribunal Regional Eleitoral do Paraná – TRE/PR, porquanto não foram preenchidos os requisitos fixados no art. 264 do RI/TCU;

9.3. encaminhar cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e da Proposta de Deliberação que o sustentam, ao Sr. Ivan Gradowski, Diretor-Geral do Tribunal Regional Eleitoral do Paraná – TRE/PR.

9.4. arquivar estes autos.

10. Ata n° 39/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/9/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2547-39/11-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Augusto Nardes (na Presidência), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa (Relator) e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO NARDES
Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)
MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC-014.599/2011-2

Natureza: Relatório de Auditoria.

Órgãos: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – Dnit e Secretaria da Infraestrutura do Estado do Tocantins – Seinfra/TO.

Interessado: Congresso Nacional.

SUMÁRIO: FISCOBRAS 2011. CONSTRUÇÃO DE PONTE SOBRE O RIO ARAGUAIA NA RODOVIA BR-153/TO/PA, LIGANDO OS MUNICÍPIOS DE XAMBIOÁ/TO E SÃO GERALDO DO ARAGUAIA/PA. SOBREPREÇO DEVIDO A QUANTITATIVOS SUPERESTIMADOS. PREÇOS EXCESSIVOS FRENTE AO MERCADO. PROJETO BÁSICO DEFICIENTE. ACRÉSCIMO DE CUSTOS DEVIDO À OPÇÃO DE AQUISIÇÃO DE CIMENTO EM CAPANEMA/PA, COM DISTÂNCIA DE TRANSPORTE COMERCIAL DE 843 KM, EM VEZ DE OBTENÇÃO JUNTO À FÁBRICA DA VOTORANTIM NO PRÓPRIO MUNICÍPIO DE XAMBIOÁ/TO, A 17 KM DO CANTEIRO DE OBRAS. PROMOÇÃO DE OITIVA DAS PARTES.

1. A constatação de indícios de irregularidades que originaram sobrepreço de aproximadamente 34% do valor contratado enseja a realização de oitiva das partes.

2. No caso de denúncia do convênio que fora firmado com o órgão estadual, a sub-rogação, pelo Dnit, do contrato anteriormente pactuado pelo convenente está condicionada à realização de análise pormenorizada que ateste a inexistência de irregularidades que maculem esse ajuste.

3. A magnitude do sobrepreço detectado e as deficiências apontadas pela unidade técnica, tanto no Projeto Básico quanto no orçamento da obra, comprometem a adequabilidade da sub-rogação contratual efetuada pelo Dnit.

RELATÓRIO

Trata-se do Relatório de Auditoria realizada pela 2ª Secob, no âmbito do Fiscobras 2011, em cumprimento ao Acórdão n. 564/2011 – Plenário, no período de 26/5 a 1º/07/2011, referente aos recursos repassados por meio do PT 26.782.1457.7L92.0017/2011 –"Construção de Ponte sobre o Rio Araguaia na Rodovia BR-153/TO/PA, ligando as cidades de Xambioá/TO e São Geraldo do Araguaia/PA."

2. Para a construção da Obra de Arte Especial – OAE prevista no Plano de Trabalho em tela, o Dnit celebrou, em 16/3/2009, o Convênio TT-23-125/2008 (SIAFI 652521) com a Secretaria da Infraestrutura do Estado do Tocantins (Seinfra/TO), sendo o executor o Departamento de Estradas de Rodagem do Tocantins (Dertins) e interveniente o próprio Estado do Tocantins. O valor total inicial do ajuste, relativo a janeiro de 2008, era de R$ 197.690.572,64, sendo que a contrapartida foi estabelecida em R$ 19.769.057,26.

3. Posteriormente, esse valor pactuado mediante convênio foi aditivado, ante a constatação de que, na previsão orçamentária inicial, não haviam sido incluídos os acessos à ponte tendo em vista que, à época da aprovação do plano de trabalho, não foi possível considerar o valor necessário à construção desses acessos rodoviários porque o projeto básico, contemplando o empreendimento como um todo, foi aprovado em duas etapas e, naquele momento (16/03/2009), apenas o projeto da ponte estava formalmente aprovado, consoante a Portaria n. 1.550, de 26/12/2006, de tal forma que o projeto básico dos acessos só foi aprovado em 27/03/2009.

4. Houve, ainda, inclusão de serviços de supervisão da execução das obras que, com data-base relativa a novembro de 2009 e utilização dos índices da Fundação Getúlio Vargas (FGV), representou acréscimo de custo de R$ 6.255.944,19.

5. Após esses incrementos, o valor final do convênio passou a ser de R$ 240.395.2153,91, composto pelos seguintes itens (data-base novembro de 2009): construção da ponte (R$ 231.094.259,13); implementação dos acessos (R$ 3.044.680,59) e gastos com supervisão (R$ 6.625.944,19).

6. Com vistas à consecução das obras previstas no plano de trabalho em tela, o Dertins realizou Concorrência Pública regulada pelo Edital n. 046/2010, publicado no Diário Oficial da União (DOU) em 14/6/2010, tendo se sagrado vencedor desse certame o Consórcio Egesa – Cmt Araguaia que apresentou proposta de R$ 226.002.645,96 (data-base novembro de 2009) e firmou o respectivo ajuste em 13/10/2010 (Contrato n. 243/2010).

7. Em 17/11/2010, contudo, a Superintendência Regional do Dnit no Estado do Tocantins (SR/Dnit/TO) encaminhou memorando ao Diretor Geral da Autarquia propondo que o Dnit assumisse diretamente as obras de Construção da Ponte sobre o Rio Araguaia, ante as seguintes ocorrências: a) recente denúncia do Convênio TT-23-223/2003, firmado com o Estado do Tocantins para a implantação e pavimentação da BR-010/TO, em função da má gestão dos contratos firmados no âmbito daquele ajuste; b) não-expedição da ordem de serviço para o início das obras da OAE objeto destes autos; c) existência de pendências ambientais junto ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA; d) histórico de irregularidades em vários convênios lavrados com o Estado de Tocantins.

8. Diante desse contexto, a Diretoria Colegiada do Dnit aprovou, por unanimidade, a denúncia do Convênio TT-23-125/2008, na reunião do dia 7/12/2010, e o respectivo Termo de Denúncia foi assinado em 28/01/2011, com publicação do extrato no DOU do dia 02/02/2011.

9. O Contrato n. 243/2010, celebrado entre o Dertins e o Consórcio Egesa/Cmt Araguaia, no âmbito do Convênio TT-23-125/2008-00, foi sub-rogado ao Dnit, em 31/05/2011.

10. A importância socioeconômica do empreendimento abordado nestes autos reside na melhoria do tráfego na parte da BR-153/TO relativa à divisa entre os Estados do Tocantins e do Pará, tendo em

vista que, atualmente, a conexão entre os Municípios de Xambioá/TO e São Geraldo do Araguaia/PA é feita pelo Rio Araguaia, por meio da operação diuturna de balsas.

11. As obras licitadas possuem as seguintes características:

11.1. a extensão total da ponte é de 1.727,36 m, com largura da seção transversal de 16,20 m, que corresponde a duas faixas de tráfego em pista simples, com 3,50 m cada, acostamentos em ambos os bordos, com largura de 2,50 m cada, barreiras tipo **New Jersey** com dimensões de 0,40 m cada e passeios laterais com largura de 1,70 m cada;

11.2. A concepção estrutural da OAE foi prevista em três segmentos: um trecho central e principal, para a transposição do canal de navegação, e dois trechos extremos, denominados de viadutos de acesso;

11.3.. A superestrutura dos dois viadutos de acesso é constituída por tabuleiros formados por cinco vigas longarinas pré-moldadas de concreto protendido, e para o trecho central foram previstas superestruturas em seção caixão celular de concreto armado e protendido, a serem moldadas no local, formando um segmento contínuo, sobre os apoios centrais, com extensão de 246,0 m;

11.4. o trecho central foi dividido em três vãos de 67,0 m, 112,0 m e 67,0 m, e será construído pelo processo de balanços sucessivos ou pela moldagem segmentada em aduelas ditas progressivas;

11.5. A infraestrutura da ponte será implementada com utilização de estacas escavadas mecanicamente, com diâmetro de grande magnitude e utilização de revestimentos metálicos cravados até o substrato impenetrável ou rochoso.

12. A seguir, transcrevo, com alguns ajustes de forma, excertos do Relatório de Auditoria, em que foram consignados os principais achados, as respectivas análises e a proposta de encaminhamento feita pela equipe de fiscalização (Documento Eletrônico - DE n. 24):

"3 - ACHADOS DE AUDITORIA

3.1 - Sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado.

3.1.1 - Tipificação do achado:

Classificação - grave com recomendação de paralisação (IG-P)

Justificativa de enquadramento (ou não) no conceito de irregularidade grave da LDO - O indício de irregularidade enquadra-se no art. 94, §1º, inciso IV da Lei nº 12.309, de 9 de agosto de 2010 (LDO 2011), haja vista a materialidade do sobrepreço apontado que, somado ao outro achado deste relatório, chega a R$ 77 milhões, ou 34% do valor do Contrato TT-385/2011-99. Além disso, foram detectas impropriedades que ensejam a nulidade do procedimento licitatório, consequentemente, do contrato.

3.1.2 - Situação encontrada:

Foi verificado indício de sobrepreço global de R$ 65.530.598,52 (nov/2009), que corresponde a 29% do valor do Contrato TT-385/2011-99 (decorrente da sub-rogação do Dnit ao Contrato 243/2010, celebrado pelo Dertins, no âmbito do Convênio TT-23-125/2008) para construção da ponte rodoviária sobre o Rio Araguaia, na Rodovia BR-153/TO, ligando as cidades de Xambioá/TO e São Geraldo do Araguaia/PA. As impropriedades que dão causa ao indício de sobrepreço estão relacionadas a inconsistências em composições de serviços.

O Dertins celebrou o Contrato 243/2010, no âmbito do Convênio TT-23-125/2008. Tal contrato, ao qual o Dnit se sub-rogou, está alicerçado em projeto básico formalmente aprovado por essa Autarquia. O convênio em questão foi denunciado (rescindido amigavelmente) antes da efetivação da transferência de qualquer recurso financeiro ou da expedição de ordem de serviço para o início das atividades atinentes ao Contrato 243/2010.

Após a denúncia do Convênio TT-23-125/2008, a Diretoria colegiada do Dnit, por meio Relato Direx 338/2011, em 31/5/2011, aprovou, por unanimidade, a sub-rogação do Dnit ao Contrato 243/2010 celebrado entre o Dertins e o Consórcio Egesa/Cmt Araguaia. A aludida sub-rogação foi efetivada 30/6/2011, dando origem ao Contrato TT-385/2011-99. A amostra de serviços analisada atingiu R$ 192.657.782,15 (nov/2009), o que representa 85,25% do valor da avença.

Conforme já descrito, apurou-se sobrepreço global de R$ 65.530.598,52 (nov/2009) no Contrato TT-385/2011-99. Em relação ao orçamento do projeto básico licitado, esse sobrepreço aumenta para R$ 72.539.203,59 (nov/2009), que corresponde a 30,98% do valor do orçamento-base da licitação. O indício de sobrepreço apurado tem como fonte as seguintes impropriedades:

a) PREÇOS INADEQUADOS DA MÃO DE OBRA NO SICRO 2

A metodologia e os conceitos estabelecidos no Sicro para fins de consideração do custo da mão de obra nos orçamentos das obras rodoviárias estão definidos no Manual de Custos Rodoviários, volume 1. Segundo esse manual, os custos unitários de mão de obra de uma determinada parcela de trabalhadores deverão ser apurados com base nos pisos salariais acordados em convenções coletivas de trabalho, celebradas entre os sindicatos dos trabalhadores e patronais, da construção pesada e, na ausência deste, no da construção civil, ou, ainda, em pesquisa de valores médios praticados, obtidos junto aos sindicatos regionais. Sobre esse tema, o Manual de Custos Rodoviários estabelece, em síntese, o seguinte:

1) para as categorias de servente e de operários qualificados, que têm o piso básico determinado em convenções coletivas de trabalho, será adotado, para a região, o maior valor encontrado nos diversos Estados que a compõem;

2) para as demais categorias, serão calculados pela fórmula: Salário horário = padrão salarial* x (salário mínimo/220).

* de acordo com a tabela de padrões salariais de mão de obra, página 30 do Manual de Custos rodoviários do DNIT.

Efetuou-se o cotejo entre o custo da mão de obra contido nas convenções coletivas de trabalho, vigente no biênio 2008/2009, e acordada entre os Sindicatos dos Trabalhadores nas Indústrias da Construção Pesada dos Estados da região Norte (Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins), com o custo da mão de obra contido no Sicro 2.

Dessa análise, evidenciou-se que, para o Estado do Tocantins, no mês de novembro de 2009, adotado como referência para elaboração do orçamento da obra, o Sicro 2 não considerou as definições e metodologia do seu próprio Manual de Custos Rodoviários, no que se refere à apuração do preço da mão de obra das categorias profissionais de servente e operários qualificados.

Tais salários deveriam ter sido calculados com base nas convenções coletivas. Porém, contrariando a própria metodologia contida no Sicro, o projeto considerou exclusivamente a fórmula que aplica o padrão salarial, discriminada acima, para compor os custos dessas categorias.

Com finalidade de se obter o custo da mão obra conforme a metodologia do Sicro para adoção como referência de custo dos serviços da curva ABC, adotaram-se os seguintes procedimentos:

1) seleção do maior salário identificado nas convenções coletivas dos Estados da região Norte, para as categorias de servente e de operários qualificados;

2) substituição nas composições de custo da curva ABC dos valores da mão de obra considerados no projeto aprovado pelos custos obtidos conforme o item anterior, considerando-se 126,3% de encargos sociais.

A questão da mão de obra impacta diretamente o preço de todos os serviços que utilizam a mão de obra de serventes e operários qualificados em sua composição unitária, ou seja, afeta quase todos os serviços que tiveram seu preço analisado. Por isso, para fins de evidenciação, calculou-se o sobrepreço devido exclusivamente a inadequação da mão de obra o qual, somando a parcela em cada serviço, atinge R$ 8.572.619,62 (ref. nov/2009).

Cumpre destacar que, em todos os valores de sobrepreço apresentados doravante, a parcela referente ao valor inadequado da mão de obra já está considerada.

b) SOBREPREÇO DE R$ 44.729.371,51 NOS SERVIÇOS DE FORNECIMENTO E CRAVAÇÃO DE ESTACAS METÁLICAS, E DE ESCAVAÇÃO MECANIZADA EM SUBSOLO DE 1ª, DE 2ª E DE 3ª CATEGORIAS

Não foram apresentados no projeto básico os parâmetros utilizados para a definição dos coeficientes de consumo de equipamentos, de materiais e de mão de obra adotados nas composições de preço unitário dos serviços relativos à execução das estacas das fundações.

A partir de proposta comercial apresentada por empresa especializada na execução destes serviços (Fundesp), obtida no projeto executivo da Ponte sobre a Lagoa das Cabeçudas (BR-101/SC), conforme demonstrado na Tabela 1 anexa a este achado, identificou-se sobrepreço de R$ 44.729.371,51 (ref.: nov/2009) no Contrato TT-385/2011-99 e de R$ 46.160.197,34 (ref.: nov/2009) no orçamento do projeto básico licitado.

b.1) SOBREPREÇO NOS SERVIÇOS DE FORNECIMENTO E CRAVAÇÃO DE CAMISAS METÁLICAS: R$ 824.173,57 NAS CAMISAS DIÂM. 1.200MM E R$ 7.295.807,35 NAS CAMISAS DIÂM. 1.400MM

Os itens 2.1.1.2 e 2.1.2.1 da planilha orçamentária do projeto básico referem-se aos serviços de fornecimento e cravação de camisas metálicas de diâmetros 1.200mm e 1.400mm, respectivamente, cujos preços unitários - por metro de estaca fornecida e cravada -, conforme respectivas composições de preço unitário (CPU) de projeto, foram estimados em R$ 4.794,04 e R$ 6.923,25 (ref.: nov/2009).

Nas CPUs de projeto, a obtenção do preço de fornecimento da camisa metálica (R$ 10,20/kg) considerou, além do BDI de 27,84%, o custo unitário de R$ 7,98/kg (ref.: nov/2009), sendo R$ 5,28/kg referente ao fornecimento da chapa de aço ASTM A-36 e R$ 2,70/kg referente a calandragem e solda da camisa metálica.

Para o fornecimento das chapas de aço utilizadas na fabricação das camisas metálicas há apenas duas cotações de empresas sediadas em Belo Horizonte/MG: uma da empresa Açomec Ferro e Aço Ltda., sem data de referência, ao custo de R$ 5.56/kg; e outra da empresa Benafer S/A Comércio Indústria, de nov/2009, ao custo de R$ 5.020,00 para a chapa de 2.440mm x 12.000mm, sem especificar a espessura.

Já para o serviço de fabricação das camisas metálicas (corte, calandragem, solda e acabamento), há apenas uma cotação, de nov/09, de empresa sediada em Paraopeba/MG, ao custo unitário de R$ 2,70/kg.

Constatou-se que o custo unitário de fornecimento de camisas metálicas adotado no projeto é superior aos preços observados em outros projetos de ponte. No projeto básico do Lote 03 da BR-448/RS, há cotação comercial fornecida pela empresa Metalúrgica Soares Ltda., de Tubarão/RS, para fornecimento de camisa metálica diâmetro 1.600mm ASTM A 36, chapa 3/8 (esp.: 9,50mm), ao custo unitário de R$ 6.410,00/ton (ref: jan/2009) ou R$ 6,41/kg. Considerando a variação de -1,33% verificada no índice IGP-DI da Fundação Getúlio Vargas (FGV) entre o mês da cotação (jan/2009) e o mês de referência da licitação (nov/2009), o custo unitário atualizado para a data-base da licitação (nov/2009) passa a ser de R$ 6,32/kg, valor 20,7% inferior ao utilizado nas CPUs do projeto básico licitado da ponte sobre o Rio Araguaia na BR-153/TO (R$ 7,98/kg).

Quanto ao serviço de cravação das estacas metálicas, as equipes mecânicas e de mão de obra, e a produtividade adotadas nas CPUs do projeto retornam o preço unitário de R$ 4,06/kg. Foi verificado indício que esse preço unitário mostrou-se bastante superior ao observado em outros projetos de pontes. No projeto da ponte sobre a lagoa das cabeçudas (BR-101/SC), por exemplo, há cotação fornecida pela empresa Fundesp Fundações Especiais Ltda., de Jandira/SP, para a execução do serviço de posicionamento e cravação de camisa metálica ao custo unitário de R$ 0,61/kg (ref.: out/2009).

Desse modo, conforme mostram os itens 1 e 5 da Tabela 1 anexa a este achado, considerando-se os preços unitários paradigma de R$ 0,78/kg (R$ 0,61/kg acrescido do BDI de 27,84%) para o serviço de cravação e de R$ 8,14/kg (R$ 6,37/kg acrescido de BDI de 27,84%) para o fornecimento das camisas metálicas, mesmo com o aumento da distância média de transporte das camisas metálicas, a partir de Tubarão/SC (2.911km) em vez de Belo Horizonte/MG (2.104km), os preços unitários de referência obtidos são inferiores aos do projeto básico. Para o fornecimento e cravação das camisas metálicas diâmetro 1.200mm e 1.400mm, obteve-se os preços unitários de referência de R$ 3.163,95 e R$ 4.570,37, respectivamente, inferiores aos adotados em projeto, de R$ 4.794,04 e R$ 6.923,25, na mesma sequência.

A partir dos preços de referência obtidos, constataram-se indícios de sobrepreço de R$ 824.173,57 (ref.: nov/2009) no serviço de fornecimento e cravação de camisas metálicas diâmetro 1.200mm e de R$ 7.295.807,35 (ref.: nov/2009) no serviço de fornecimento e cravação de camisas metálicas diâmetro 1.400mm.

Considerando, principalmente, a discrepância de valores observada nos custos de cravação das estacas metálicas, imprescindível que sejam apresentados elementos que expliquem e justifiquem os valores considerados no projeto licitado.

b.2) SOBREPREÇO NOS SERVIÇOS DE ESCAVAÇÃO MECÂNICA NO INTERIOR DE CAMISAS METÁLICAS EM SUBSOLO DE 1ª CATEGORIA: R$ 988.167,21 NAS CAMISAS DIÂM. 1.200MM E R$ 4.583.969,24 NAS CAMISAS DIÂM. 1.400MM

Nas CPUs de projeto foram adotados quantitativos de equipamentos, mão de obra e materiais não justificados, não havendo também qualquer referência para a produtividade adotada. Além disso, os custos unitários adotados para os equipamentos ‘perfuratriz **Wirth’**, 'guindaste telescópico 70t' e ‘guindaste 15t’, e para o material roller bits foram obtidos a partir de única cotação junto a empresa KCC - Koizimi Construções e Comércio Ltda., de São Carlos/SP.

Ainda que justificados os quantitativos adotados, os custos unitários dos equipamentos deveriam ter sido obtidos conforme metodologia do Sicro, ou mesmo de cotações do Sinapi. No caso do guindaste 15t, por exemplo, o projeto básico considerou o custo unitário de R$ 380,00/h, enquanto que, no Sinapi, o custo horário de equipamento semelhante (3367 Guindaste auto-propelido, sobre pneus, c/lança telescópica cap 15t), na mesma data-base (nov/2009), para o estado do Tocantins, é de R$ 63,64, menos de 20% do valor considerado na CPU do projeto básico.

Dessa maneira, os preços unitários do orçamento licitado para execução dos serviços de escavação em subsolo de 1ª categoria (NSPT<30 golpes) foi de R$ 3.414,43/m para as camisas diâmetro 1.200mm, e de R$ 4.893,89/m para as camisas diâmetro 1.400mm.

No projeto básico da ponte sobre a lagoa das cabeçudas (BR-101/SC), há cotação comercial da empresa Fundesp para execução de serviço semelhante - limpeza interna de camisa metálica perdida diâmetro 2.500mm em solo com SPT até 25 golpes - ao custo unitário de R$ 196,50/m³ (ref.: 28/10/2009).

Adotando-se este custo unitário na obtenção do preço unitário paradigma, considerando o volume correspondente ao metro linear de escavação no interior das camisas metálicas diâmetros 1.200mm (1,13m³/m) e 1.400mm (1,54m³/m), e o BDI de referência de 27,84%, obteve-se, conforme mostram os itens 2 e 6 da Tabela 1 anexa a este achado, os preços unitários de R$ 284,11/m de camisa metálica escavada diâmetro 1.200mm e de R$ 386,70/m de camisa metálica escavada diâmetro 1.400mm.

A partir dos preços unitários de referência obtidos, conforme demonstrado na Tabela 1, verificaram-se indícios de sobrepreço de R$ 988.167,21, nos serviços contratados de escavação mecânica no interior de camisas metálicas diâmetro 1.200mm em subsolo de 1ª categoria, e de R$ 4.583.969,24, nos serviços de escavação mecânica no interior de camisas metálicas diâmetro 1.400mm em subsolo de 1ª categoria.

b.3) SOBREPREÇO NOS SERVIÇOS DE ESCAVAÇÃO MECÂNICA NO INTERIOR DE CAMISAS METÁLICAS EM SUBSOLO DE 2ª CATEGORIA: R$ 568.129,08 NAS CAMISAS DIÂM. 1.200MM E R$ 2.624.186,90 NAS CAMISAS DIÂM. 1.400MM

Nas CPUs de escavação no interior de camisas metálicas em subsolo de 2ª categoria, foram adotadas as mesmas equipes mecânicas e de mão de obra para os serviços de escavação em material de 1ª categoria, apenas reduzindo-se a produção da equipe e aumentando-se o consumo do material **roller bits** .

Ainda que coerente a redução de produtividade da equipe e o aumento do consumo do material utilizado para escavação face à maior resistência ao corte do solo de 2ª categoria quando comparado ao de 1ª categoria, tal como exposto no caso dos serviços de escavação em subsolo de 1ª categoria, os quantitativos apresentados não foram justificados e os preços adotados de equipamentos não seguiram a metodologia Sicro.

Em regra, a metodologia do Sicro 2 (Manual de Custos Rodoviários do Dnit, Vol. 1, item 4.2) estabelece que a parcela de custo correspondente a utilização de determinado equipamento deve ser obtida a partir de seu custo horário, correspondente a soma dos custos horários de propriedade, de manutenção e de operação. Na CPU do projeto básico para este serviço, de forma diversa, os custos dos equipamentos foram calculados a partir de cotação comercial junto à empresa de locação.

Dessa maneira, as CPUs do projeto básico calcularam os preços unitários de referência para execução dos serviços de escavação em subsolo de 2ª categoria (NSPT>30 golpes até o impenetrável) por R$ 4.170,31/m nas camisas diâmetro 1.200mm, e por R$ 5.996,85/m nas camisas diâmetro 1.400mm.

Como no projeto básico da ponte sobre a lagoa das cabeçudas (BR-101/SC), também há cotação comercial da empresa Fundesp para execução de serviço semelhante - limpeza interna de camisa metálica perdida diâmetro 2.500mm em solo com SPT maior que 25 golpes e menor que 50 golpes - ao custo

unitário de R$ 393,00/m³ (ref.: 28/10/2009), adotou-se este custo unitário na obtenção do preço unitário paradigma.

Considerando o volume correspondente ao metro linear de escavação no interior das camisas metálicas diâmetros 1.200mm (1,13m³/m) e 1.400mm (1,54m³/m), e o BDI de referência de 27,84%, obtiveram- se, conforme mostram os itens 3 e 7 da Tabela 1 anexa a este achado, os preços unitários de R$ 568,21/m de camisa metálica escavada diâmetro 1.200mm e de R$ 773,40/m de camisa metálica escavada diâmetro 1.400mm.

A partir dos preços unitários de referência obtidos, conforme demonstrado na Tabela 1, verificaram-se indícios de sobrepreço de R$ 568.129,08, nos serviços contratados de escavação mecânica no interior de camisas metálicas diâmetro 1.200mm em subsolo de 2ª categoria, e de R$ 2.624.186,90, nos serviços contratados de escavação mecânica no interior de camisas metálicas diâmetro 1.400mm em subsolo de 2ª categoria.

b.4) SOBREPREÇO NOS SERVIÇOS DE ESCAVAÇÃO MECÂNICA ALÉM DO INTERIOR DE CAMISAS METÁLICAS DE PINO EM SUBSOLO DE 3ª CATEGORIA: R$ 2.246.352,81 NOS PINOS DIÂM. 1.050MM E R$ 25.568.593,80 NOS PINOS DIÂM. 1.250MM

Tal como nos casos dos serviços de escavação no interior de camisas metálicas em subsolo de 1ª e de 2ª categorias, para os serviços de escavação no interior de camisas metálicas em subsolo de 3ª categoria foram adotadas as mesmas equipes mecânicas e de mão de obra, apenas reduzindo-se a produtividade da equipe e aumentando-se o consumo do material utilizado na escavação.

Dessa maneira, as CPUs do projeto básico calcularam os preços unitários de referência para execução dos serviços de escavação em subsolo de 3ª categoria (solo impenetrável ao SPT ou rocha) por R$ 16.787,62/m nas camisas diâmetro 1.200mm, e por R$ 26.253,81/m nas camisas diâmetro 1.400mm. Como no projeto básico da ponte sobre a lagoa das cabeçudas (BR-101/SC) também há cotação comercial da empresa Fundesp para execução de serviço semelhante à escavação em solo de alteração de rocha, por meio de ferramenta de corte tipo roller bits e limpeza do material escavado pelo processo de circulação reversa - ao custo unitário de R$ 4.095,00/m³ (ref.: 28/10/2009), adotou-se este custo unitário na obtenção do preço unitário paradigma.

Considerando o volume correspondente ao metro linear de escavação dos pinos em material de 3ª categoria diâmetros 1.050mm (0,87m³/m) e 1.250mm (1,23m³/m), e o BDI de referência de 27,84%, obtiveram-se, conforme mostram os itens 4 e 8 da Tabela 1 anexa a este achado, os preços unitários de R$ 4.533,04/m de pino escavado diâmetro 1.050mm e de R$ 6.424,37/m de pino escavado escavada diâmetro 1.250mm.

A partir dos preços unitários de referência obtidos, conforme demonstrado na Tabela 1, verificaram-se indícios de sobrepreço de R$ 2.246.352,81 nos serviços contratados de escavação além das camisas metálicas de pino diâmetro 1.050mm em subsolo de 3ª categoria, e de R$ 25.568.593,80 nos serviços de escavação mecânica além das camisas metálicas de pino diâmetro 1.250mm em subsolo de 3ª categoria.

c) SOBREPREÇO DE R$ 1.279.214,51 NO SERVIÇO DE INSTALAÇÃO DE CANTEIROS DE OBRAS (EM AMBAS AS MARGENS)

Para a obra de construção da ponte sobre Rio Araguaia, o orçamento destina R$ 8.869.712,26 para a construção de canteiros e acampamento e o preço contratado foi de R$ 8.772.467,69. Esta quantia contempla a implantação de áreas em ambas as margens do rio: uma no Município de São de Geraldo Araguaia/PA e outra no Município de Xambioá/TO.

Consoante o Manual de Custos Rodoviários, o acampamento compreende as unidades residenciais e instalações comunitárias, que serão necessárias ao longo da obra, para abrigar e fornecer condições adequadas de conforto e segurança ao pessoal. O canteiro de obras corresponde às instalações destinadas a apoiar as atividades de construção, tais como: unidades de armazenamento, unidades administrativas e técnicas e unidades de apoio.

A precificação desses itens deve ser feita com base em custos do SINAPI. Além da construção das instalações propriamente ditas, mobiliário e aparelhagem das instalações também devem orçados. Quando não for possível obter esses valores (mobiliário e instalações) no SINAPI, o Manual de Custos Rodoviários recomenda a adoção de acréscimos percentuais aos custos das respectivas construções.

No presente caso, verificou-se que a orçamentação de diversas instalações do acampamento e do canteiro de obras não foi elaborada em conformidade com os custos do SINAPI. Esse sistema disponibiliza custo de referência para as seguintes edificações utilizadas em acampamentos e canteiros de obras:

- 73752/001- sanitário com vaso e chuveiro para pessoal de obra, coletivo de 2 módulos, inclusive instalação e aparelhos, reaproveitado 2 vezes;

- 73803/001 - galpão aberto para oficina e depósito de canteiro de obras, em madeira de lei; - 73805/001 - barracão de obra para alojamento/escritório;

- 74210/001 - barracão para deposito em tabuas de madeira, cobertura em fibrocimento; e

- 74242/001 - barracão de obra em chapa de madeira compensada com banheiro, cobertura em fibrocimento.

Para obtenção do custo de referência para o canteiro de obras analisou-se a planilha correspondente do orçamento e substituiu-se o custo de cada tipo instalação pelo valor do SINAPI (nov/2009 em Tocantins). O preço de referência obtido foi de R$ 7.493.253,18, ou seja, em relação item canteiro de obras o sobrepreço apurado foi de R$ 1.279.214,51 (ref. nov/2009) em relação ao valor do contrato.

Ressalta-se que, em relação ao mobiliário e a aparelhagem das instalações, o orçamento prevê o valor de R$ 100.000,00 para a área da margem de São Geraldo do Araguaia e R$ 70.000,00 para as instalações da margem de Xambioá, por isso não foi aplicado acréscimo percentual em relação ao custo de cada construção.

d) SOBREPREÇO DE R$ 7.001.022,00 NOS SERVIÇOS DE TRANSPORTE, LANÇAMENTO E POSICIONAMENTO DE VIGAS PRÉ-MOLDADAS COM P=75TF L=36,10M

Na definição do preço unitário de referência deste serviço, a CPU do projeto básico considerou custos de locação mensal obtidos em cotação comercial, fornecida pela empresa Rohr S/A Estruturas Tubulares, para os equipamentos ‘treliça lançadeira’ (R$ 280.000,00), ‘carrinho metálico para transporte de viga – fischett’ (R$ 9.930,00) e ‘equipamento transporte de viga – carrelone’ (R$ 59.200,00), multiplicados por um período de locação de 14,4 meses e divididos pelo número de vigas (200 unidades) pré-moldadas projetadas, obtendo-se o preço unitário de R$ 41.432,92 (ref.: nov/2009).

A primeira inconsistência verificada na CPU refere-se à previsão dos equipamentos carrelone e carregadeira de pneus , destinados ao transporte das vigas pré-moldadas do pátio de fabricação ao ponto de içamento pela treliça lançadeira. Como o projeto prevê a instalação de dois canteiros de obras, um em cada margem, e pátios de fabricação instalados de forma a possibilitar o içamento das vigas diretamente pela treliça, conforme demonstra o desenho arranjo do canteiro da memória justificativa, não é necessária à previsão desses equipamentos.

Outra inconsistência observada na CPU refere-se à metodologia utilizada na determinação do custo unitário dos equipamentos. Em regra, a metodologia do Sicro 2 (Manual de Custos Rodoviários do Dnit, Vol. 1, item 4.2) estabelece que a parcela de custo correspondente à utilização de determinado equipamento deve ser obtida a partir de seu custo horário, correspondente à soma dos custos horários de propriedade, de manutenção e de operação. Na CPU do projeto básico para este serviço, de forma diversa, os custos dos equipamentos foram calculados a partir de cotação comercial junto à empresa de locação.

Observou-se ainda que, apesar de a proposta da empresa de locação prever a necessidade de um período de 266 dias corridos, aproximadamente 9 meses, para a realização do lançamento das 200 vigas, a determinação do custo unitário de locação da treliça lançadeira e do carrelone considerou um período 60% superior, de 14,4 meses. No caso do equipamento fischetti , foi considerado um período ainda superior, de 16,8 meses.

Constatou-se ainda que a mão de obra necessária à realização do serviço prevista na CPU do projeto básico é diferente da apresentada como necessária na proposta da empresa de locação dos equipamentos: considera a equipe formada por pedreiros em vez de montadores e oito serventes em vez de seis. Além disso, os custos de mão de obra previstos para as categorias profissionais pedreiro e servente são superiores aos previstos nas respectivas convenções coletivas, contrariando o disposto no item 4.1 do Manual de Custos Rodoviários do Dnit, Vol. 1.

Por meio da correção das inconsistências supracitadas, conforme demonstrado na correspondente CPU anexa a este relatório, calculou-se o preço unitário paradigma deste serviço em R$ 6.427,81 (ref.: nov/2009), equivalente a 16% do preço unitário previsto no projeto básico, identificando-se indício de sobrepreço de R$ 7.001.022,00 (ref.: nov/2009) nos serviços de transporte, lançamento e posicionamento de vigas pré-moldadas com P=75t e L=36,10m.

Conforme explicado nas observações da CPU elaborada, na determinação do custo horário da treliça lançadeira , considerou-se o valor de aquisição de R$ 1.650.000,00 (ref.: jan/2009) - atualizado para R$ 1.628.011,92 (ref.: nov/2009) pelo índice IGP DI da fundação Getúlio Vargas (FGV) - obtido em proposta comercial da empresa Sotecal, do Rio de Janeiro/RJ, contida no projeto básico da BR448/RS, para a fabricação de treliça lançadeira para vigas de até 120t e vão de até 44m, equipada com painel elétrico, dois guinchos de 60t e gerador de 225 kVA. O mesmo procedimento foi utilizado na obtenção do custo horário do fischetti . Considerando que o consumo de óleo diesel da treliça já está considerado no seu custo unitário, este insumo foi excluído da composição.

No que se refere à produtividade da equipe, considerou-se os dados fornecidos pela cotação comercial da empresa Rohr, onde se estima em 266 dias corridos (38 semanas), trabalhando-se 45 horas por semana, o tempo necessário ao lançamento das 200 vigas, equivalente a 8,55 horas por viga lançada (38 semanas x 45 horas/semana / 200 vigas = 8,55 horas/viga) ou 0,1170 vigas por hora trabalhada (1 / 8,55 horas/viga = 0,1170 vigas/hora).

Como foi considerado o custo de aquisição da treliça lançadeira em fornecedor sediado no Rio de Janeiro/RJ, adotou-se a DMT correspondente ao transporte do Rio de Janeiro/RJ até o canteiro. Sendo considerado o peso da treliça da cotada, estimado em 225t, ou 1,125t/viga.

e) SOBREPREÇO DE R$ 2.150.075,02, NOS SERVIÇOS DE FORNECIMENTO E LANÇAMENTO DOS CONCRETOS: C30 (Fck >=30 MPa) A/C 0,55, C40 (Fck >=40 MPa) A/C< 0,45 (p/ execução das vigas pré-moldadas) e submerso C30 (Fck 30 MPa) A/C<0,55 - c/ consumo mínimo de cimento de 400kg/m³

As composições de custo desses serviços mostraram-se inadequadas à realidade da obra. Primeiramente, as composições previram a fabricação do concreto por meio de betoneiras. Entretanto, isso não coaduna com as melhores práticas, pois as resistência requerida (30MPa e 40MPa) indicam a necessidade de fabricação de concreto por usinas apropriadas, com um controle tecnológico maior do que se teria caso o concreto fosse fabricado manualmente, utilizando-se as betoneiras. Além disso, volumes previstos de concreto da ordem de 35 mil m³, justificam a sua produção em central de concreto em vez de betoneira.

Outra inadequação refere-se à indicação em projeto da aquisição do cimento no município Capanema/PA, com a previsão de transporte comercial à 843km de distância, em detrimento da aquisição na fábrica da Votorantim instalada no próprio município de Xambioá, a 17km do local da obra.

Especificamente quanto ao ‘fornecimento e lançamento de concreto submerso C30 (fck>=30 MPa) A/C<0,55 - c/ consumo mínimo de cimento de 400kg/m³’, a composição de custo inclui equipamento para vibração do concreto autoadensável previsto para a confecção das estacas escavadas.

A composição de preços do referido serviço inclui dois vibradores de concreto de imersão (2kW), ao custo de R$ 25,24. No entanto, por se tratar de concreto autoadensável, o emprego desses equipamentos mostra-se desnecessário porque o adensamento do concreto no interior da estaca escavada se dá pela própria característica de consistência e fluidez da mistura.

Tendo em vista as discrepâncias relatadas, as composições utilizadas como paradigma foram adaptadas para a condição de concreto produzido em central dosadora e misturadora, excluindo-se os equipamentos (betoneira e carrinho de mão) e mão de obra (15 serventes) necessários à produção do concreto em betoneira.

A distância de transporte comercial do cimento foi reduzida de 843km para 17km e, especificamente, na composição do concreto submerso foram desconsiderados os vibradores de concretos de imersão em razão do autoadensamento da mistura.

Assim, a partir dos preços de referência calculados obtiveram-se os seguintes indícios de sobrepreço: -‘Fornecimento e lançamento de concreto C30 (Fck >=30 MPa) A/C 0,55’: R$ 851.438,93 em relação ao contrato e R$ 2.342.062,22, em relação ao orçamento -base;

-‘Fornecimento e lançamento de concreto C40 (Fck >=40 MPa) A/C< 0,45 (p/execução das vigas pré-moldadas)’: R$ 398.383,59 e R$ 1.710.691,13, em tendo por base o contrato e o orçamento, respectivamente; e

- ‘Fornecimento e lançamento de concreto submerso C30 (fck = 30 MPa) A/C<0,55 (consumo mínimo de cimento de 400kg/m³’: R$900.252,50 em função do valores contratados e R$ 1.825.690,99 a partir dos valores do orçamento do projeto.

É importante ressaltar que a significativa diferença entre os sobrepreços apurados em relação aos valores orçados e contratados deve-se ao fato de, condizentemente com a realidade da obra, a proposta da empresa vencedora ter considerado a aquisição de cimento no próprio município de Xambioá e não no município de Capanema, no Estado do Pará, conforme, inadequadamente, prevê o projeto básico.

f) SOBREPREÇO DE R$ 2.683.415,41 NO SERVIÇO DE MOBILIZAÇÃO DE EQUIPAMENTO E PESSOAL

De acordo com o Manual de Custos Rodoviários, a parcela de mobilização compreende as despesas para transportar, desde sua origem até o local onde se implantará o canteiro da obra, os recursos humanos, bem como todos os equipamentos e instalações necessários às operações que serão realizadas.

No orçamento do projeto em apreço assim como na proposta vencedora da licitação, a parcela referente à mobilização atinge R$ 4.365.007,31, sendo R$ 4.201.461,60 destinados à mobilização de equipamentos e R$ 163.545,71, à mobilização de mão de obra.

No que tange a mobilização de equipamentos, o orçamento do projeto apresenta (fl. 24) uma tabela contendo: a descrição do equipamento a ser mobilizado, a quantidade, o respectivo veículo transportador e os valores unitários e totais para mobilização do item. O valor utilizado para calcular o custo da mobilização de equipamentos foi obtido por meio de apenas uma cotação junto à empresa Transportadora Serra Branca.

Em relação aos valores considerados para a mobilização de equipamentos, destaca-se que não há indicação a respeito da distância de transporte, é informado apenas o custo para cada veículo transportador. Por exemplo, a ‘prancha baixa três eixos cavalo simples’ foi cotada por R$ 14.700,00. Esse valor é considerado para fins de mobilização de uma carregadeira de pneus e, também, para o transporte do equipamento martelo pneumático para cravação de camisa metálica.

Ocorre que a carregadeira de pneus é um equipamento de utilização corriqueira em obras de pequeno, médio e grande porte. Por isso, integra o parque de máquinas de diversas construtoras e possui disponibilidade para locação em diversas partes do território nacional. Já o martelo para cravação de camisa metálica é um equipamento de utilização específica para os trabalhos de fundações profundas. No presente caso, o orçamento apresenta cotação de preço para locação do equipamento em empresa sediada no município de São Carlos, no Estado de São Paulo. Por isso, avalia-se que não há razão para que ambos os equipamentos tenham o mesmo custo de mobilização.

Outro aspecto que merece atenção é a previsão de ‘truck 15 ton’, ao custo de R$ 6.300,00, para transporte de equipamentos autopropelidos, tais como: caminhão basculante de 15 t, caminhão carroceria 15 t e veículo leve 4x4. Ou seja, segundo o projeto, veículos autopropelidos serão carregados em ‘truck 15 ton’ e transportados para os canteiros de obra. No entanto, segundo Manual de Custos Rodoviários (Vol. 1, pg. 18), veículos leves e caminhões comuns devem se deslocar até o local da obra por seus próprios meios. Além disso, o deslocamento de frota de caminhões comuns gera, ainda, uma oferta de capacidade de transporte, que deve ser aproveitada para absorver parte da carga necessária a transportar para a obra.

Tendo em vista as inconsistências e omissões verificadas na composição de custos da mobilização de equipamentos, procedeu-se aos seguintes ajustes:

1) Distância e velocidade de transporte

- Equipamentos cujo preço foi obtido por meio de cotação: distância (ida e volta) da cidade da empresa que forneceu a cotação constante do orçamento até o município de Xambioá/TO;

- Demais equipamentos: mobilização a partir da capital de Estado mais próxima, no caso Palmas/TO que dista aproximadamente 500km de Xambioá/TO;

- Velocidade: 60km/h (Manual de Custos Rodoviários, subitem 5.4.2, fl. 87/88).

2) Veículo Transportador

- Veículos leves e caminhões comuns: deslocamento por seus próprios meios;

- Equipamentos de grande porte (requerem uso de carreta): transporte utilizando o equipamento do Sicro 2' E411 - Cavalo Mecânico com Reboque : M. Benz/Randon : LS-1634/45-29,5t';

- Equipamentos de pequeno porte (até 10ton): aproveitamento da capacidade de transporte gerada pelo deslocamento dos veículos leves e caminhões comuns, em substituição aos 'Truck 15 ton', injustificadamente, previstos no projeto.

3) Custo do transporte

Determinado em função do tempo necessário para vencer as distâncias consideras e do custo horário operativo de cada veículo obtido no Sicro 2, para a ref. nov./2009, Tocantins.

Com base nesses procedimentos, apurou-se o custo de referência para mobilização em R$ 1.681.591,90 e, consequentemente, indício de sobrepreço de R$ 2.683.415,41 (ref. nov/2009).

g) SOBREPREÇO DE R$ 2.995.096,39 NOS SERVIÇOS DE FORMAS ESPECIAIS METÁLICAS P/MOLDAGEM DE VIGAS PRÉ-MOLDADAS

Na CPU apresentada no projeto básico para execução deste serviço foram apresentados quantitativos não justificados de utilização de equipamento, de mão de obra e de materiais, bem como cotação única, fornecida pela empresa Terra Máquinas Equipamentos e Construções Ltda. (Temec Fôrmas e Escoramentos), no valor de R$ 144.000,00, para o fornecimento de conjunto de formas metálicas para fabricação das vigas pré-moldadas de projeto.

No caso do equipamento previsto (guindaste) e da mão de obra, não há no projeto básico qualquer referência para os coeficientes adotados.

Já no caso do coeficiente de consumo adotado para o insumo 'forma metálica p/viga pré-moldada', foi considerado um reaproveitamento de apenas 20 vezes para o conjunto de forma metálica, bastante inferior ao normalmente obtido para formas inteiramente metálicas. Segundo reportagem publicada na Revista **Techne** (Edição 143, de fevereiro/2009, disponível em http://www.revistatechne.com.br/engenharia-civil/143/artigo126454-3.asp) as formas metálicas 'HF rohr'(chapa de contato em aço) podem ser reutilizadas 100 vezes.

Mesmo considerando o preço do conjunto de formas metálicas obtido a partir de uma única cotação, baseando-se nos coeficientes de mão de obra, equipamentos e consumo de desmoldante adotados na CPU do serviço '26.05.08 - Forma Metálica' do DER-SP, e aumentando-se o número de reaproveitamento do conjunto de forma metálica para 100 vezes, conforme demonstrado na CPU em anexo a este relatório, calculou-se o preço unitário paradigma deste serviço em R$ 36,59, valor equivalente a 31% do preço unitário de projeto (R$ 118,30), o que indica, para os quantitativos da planilha orçamentária, sobrepreço de R$ 2.995.096,39 (ref.: nov/2009) no item formas especiais metálicas p/moldagem de vigas pré-moldadas do projeto básico da ponte sobre o Rio Araguaia na BR-153/TO.

h) SOBREPREÇO DE R$ 1.420.995,93 NO SERVIÇO DE PINTURA DAS SUPERFÍCIES DOS BLOCOS DE COROAMENTO EXPOSTOS, DA MESOESTRUTURA (TRAVESSAS DE APOIO) E DO INFRADORSO DA SUPERESTRUTURA COM TINTA MINERAL TIPO CIMENTOL OU SIMILAR

O projeto contempla a pintura da superfície dos blocos de coroamento expostos e do infradorso da superestrutura da ponte com tinta mineral. As superfícies serão pintadas com demãos de tinta mineral precedidas da aplicação de fixador.

No orçamento foi indicada a utilização da tinta mineral 'cimentol' e do fixador 'bianco'. O preço de ambos os insumos foi obtido per meio de apenas uma cotação junta à empresa Líder Representações Comerciais Ltda. A tinta mineral 'cimentol' e o fixador 'bianco' foram cotados ao preço R$ 92,81 e R$ 158,40, respectivamente, tendo como unidade de fornecimento o balde com 18 kg. Sendo assim, na CPU do orçamento o custo do 'cimentol' é de R$ 5,41/kg e do 'bianco' de R$ 8,80/kg.

Embora o Sicro 2 não forneça preço de referência para tais produtos, o relatório de insumos do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (SINAPI) deve ser usado para preencher esta lacuna. No SINAPI, a mediana dos preços do 'cimentol' e do 'bianco', para Estado do Tocantins, tendo como referência nov/2009, é R$ 2,38/kg e R$ 4,82/kg, nesta ordem.

A utilização de insumos com preços excessivos em relação a mercado, conjugada com os efeitos da inadequação do preço da mão de obra, resultou no indício do sobrepreço de R$ 1.420.995,93 (ref. nov/2009).

3.1.3 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

(IG-P) - Contrato TT-385/2011-99-00, 1/7/2011, Sub-rogação do Contrato 243/2010, celebrado entre a Secretaria de Infraestrutura do Estado do Tocantins e o Consórcio EGESA - CMT/ARAGUAIA (Líder Egesa Engenharia S/A.) Objeto do Contrato 243/2010: Execução de serviços necessários a construção da ponte sobre o Rio Araguaia, Rodovia Federal BR-153/TO/PA., Egesa Engenharia S/A.

Estimativa do valor potencial de prejuízo ao erário: 65.530.598,52.

3.1.4 - Causas da ocorrência do achado:

Deficiências de controles

3.1.5 - Efeitos/Conseqüências do achado:

Risco da contratação de obras com preços maiores que o de mercado (efeito potencial).

3.1.6 - Critérios:

Constituição Federal, art. 37, **caput**

Lei n. 8666/1993, art. 6º, inciso IX, alínea **d**; art. 6º, inciso IX, alínea f; art. 7º, § 4º; art. 12, inciso III;

Lei 12017/2009, art. 112, **caput**;

Manual de Custos Rodoviários, Volume 1: Metodologia e conceitos. Item 4.1.1 - Salário (pg. 29 e 30) - Dnit;

Instrução de Serviço 15/2006, Art. 1º, Subitem 1.4.1.4.2, letra d) – Dnit.

3.1.7 - Evidências:

Consulta Insumos SINAPI.
Consulta SINAPI Canteiro de Obras.
Volume 04 - Orçamento (1).
Volume 04 - Orçamento (2).
Proposta de Preços.
Convenção_AC.
Convenção_AM.
Convenção_AP - Conveção Coletiva_AP.
Convenção_RR.
Convenção_TO.
Conveção Coletiva_PA.
Convenção_RO.
Inicio da Produção de Cimento em Xambioá.
CUSTO DA MÃO DE OBRA.
Volume 1 - Mémoria e justificativa.

3.1.8 - Esclarecimentos dos responsáveis:

O Dnit encaminhou manifestação por meio do Ofício 2.642/2011/DG/-DNIT. Esse expediente, assinado pelo Diretor Executivo Substituto, contém dois anexos. O primeiro é o Relato à Diretoria Colegiada/DNIT n. 498/2011/DIR, de 4/8/2011; e o segundo é o Memorando 630/2011/SR/TO, de 5/8/2011.

A Diretoria Colegiada do Dnit, por intermédio do Relato 498/2011, considerando a importância dos apontamentos feitos pela equipe do Tribunal de Contas da União constante do Relatório Preliminar, decidiu paralisar o Contrato TT-385/2011-99. O reinício do contrato foi condicionado e conclusão do projeto executivo. Segundo o Dnit, o projeto executivo deverá levar em consideração todos os

apontamentos apresentados pelo TCU, com vistas a elidir eventuais incongruências contidas no projeto básico.

Desta forma, será feita a adequação do Contrato TT-385/2011-99 ao projeto executivo a ser elaborado. A adequação está condicionada à verificação do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, e caso isso não se mostre vantajoso para a Administração, serão tomadas as medidas necessárias à rescisão contratual e a realização de nova licitação, desta vez com base em projeto executivo.

Por meio do Memorando 630/2011/SR/TO, a Superintendência do Dnit do Estado do Tocantins informou que está temporariamente suspensa, por determinação superior, a licitação para a contratação de empresa de Consultoria visando à elaboração do projeto executivo para construção da ponte sobre o Rio Araguaia, na BR-153/TO/PA. O certame é regulado pelo Edital 0183/2011-23, e as propostas já foram entregues. Em consequência, o projeto a ser elaborado poderá corrigir eventuais distorções ocorridas no projeto básico.

Conforme peça Of. 246/2011/DG-DNIT, folhas 1/8.

3.1.9 - Medidas corretivas:

Para sanear as irregularidades, o Dnit deve anular o Contrato TT-385/2011-99 e, se ainda for do interesse da Admiistração, realizar nova licitação com base no projeto executivo a ser elaborado. Tal projeto deve considerar os indícios de irregularidades apontados na presente auditoria

3.1.10 - Conclusão da equipe:

O Dnit não apresentou informações sobre os indícios de irregularidades apresentados no presente relatório. Porém, considerando a importância dos achados de auditoria decidiu adotar medidas tendentes à paralisação do Contrato TT-385/2011-99, o qual tem origem na sub-rogação do Dnit ao Contrato 243/2010, celebrado entre o Dertins e o Consórcio Egesa/Cmt Araguaia, no âmbito do Convênio TT-23-125/2008-00, cuja rescisão amigável foi publicada no DOU do dia 2/2/2011.

A paralisação anunciada perdurará até conclusão do projeto executivo, atualmente em fase de licitação. Após a conclusão do aludido projeto, o qual, segundo o Dnit, considerará as questões ora suscitadas, a Autarquia providenciará a adequação do Contrato TT-385/2011-99 ao projeto. Caso a adequação resulte em desequilíbrio econômico-financeiro desfavorável a administração, o Dnit informa que será providenciada a rescisão contratual e a realização de nova licitação.

Em que pese as medidas anunciadas pelo Dnit, considera-se que a adequação do contrato ao projeto executivo a ser elaborado não é plausível em razão da relevância e da natureza das impropriedades verificadas no projeto básico, com o qual a licitação foi realizada.

Nesse sentido, destaca-se que, da amostra analisada para fins de verificação de preço, apenas dois serviços constam no Sicro 2 (‘2 S 03 580 02 - Fornecimento, preparo e colocação formas aço CA 50’ e ‘2 S 03 329 02 - Conc.estr.fck=30 MPa-contr.raz.uso ger.conf.e lanç’). A soma desses itens atinge o valor de R$ 41.453.434,36, ou seja, na amostra de R$ 199.666.387,22 (85,28% do orçamento-base), não constam do Sicro 2 serviços cujas somas alcançam R$ 158.212.952,85 (67,57% do orçamento-base).

Quando um projeto prevê a utilização de serviços não constante do Sicro 2, a nova composição unitária, para assegurar sua adequabilidade, deve ser submetida a análise da Coordenação Geral de Custos de Infraestrutura de Transportes (CGCIT), nos termos da letra **d** do item 1.4.1.4.2, da IS 15/2006-Dnit. No caso em apreço, apesar da normatização da própria Autarquia e da relevância dos serviços, as composição unitárias dos serviços não constantes do Sicro 2 não foram submetidas a análise da CGCIT.

A situação é agravada ao se observar inconsistências ou fragilidades nessas novas composições. Para ilustrar, nos serviços necessários a execução das estacas das fundações e que não possuem correspondentes no Sicro 2 (escavação mecânica e fornecimento e cravação de camisa metálica), verificou-se que não foram apresentados os parâmetros utilizados para a definição dos coeficientes de utilização de mão de obra, equipamento e insumos. Além disso, os custos dos equipamentos e insumos foram obtidos com base em apenas uma cotação comercial.

Por tudo isso, avalia-se que o projeto não identificou adequadamente os tipos de serviços a executar e os materiais e equipamentos a incorporar à obra. Tal exigência está expressa no art. 6º, inciso IX, alínea **d**, da Lei 8.666/1993, e tem como objetivo assegurar os melhores resultados para o empreendimento, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução.

Conforme descrito nos achados de auditoria, o projeto básico não apresentou o detalhamento das armaduras das peças de concreto armado, assim como não descreveu as premissas adotadas para a mobilização de equipamento. Acrescente-se a isso a inclusão na planilha orçamentária dos serviços de apoio náutico com quantitativos inadequados, em relação às quantidades estimadas no próprio projeto. Sendo assim, conclui-se que o orçamento detalhado do custo global da obra não está fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados, fato que não se conforma ao disposto no art. 6º, inciso IX, alínea **f**; e art. 7º, inciso IV, § 4º, ambos da Lei 8.666/1993.

No que diz respeito ao processo licitatório, a concorrência conduzida pelo Dertins acudiram apenas dois interessados e o desconto obtido de R$ 8.136.563,76, equivalente a 3,47% do orçamento-base, pode ser considerado pequeno. Ademais, parte significativa do desconto (R$ 3.836.009,35) se deve ao fato de, condizentemente com a realidade da obra, a proposta da empresa vencedora ter considerado a aquisição de cimento no próprio município de Xambioá (17 km) e não no Município de Capanema (843 km), no Estado do Pará, conforme, inadequadamente, prevê o projeto básico.

Tendo em vista as impropriedades apontadas pela equipe de auditoria, vislumbra-se que o projeto executivo apresentará mudanças significativas em relação ao projeto básico licitado, em termos qualitativos e quantitativos. As mudanças que o projeto executivo demandará transcendem ao detalhamento do conjunto dos elementos necessários e suficientes à execução completa da obra, nos termos do art. 6º, inciso X, da Lei 8.666/1993.

Diante de todo exposto, além do significativo sobrepreço, constata-se que o projeto básico utilizado na licitação para contratação não atende a todos os requisitos do art. 6º, inciso IX, e do art. 7º, ambos da Lei 8.666/1993. Portanto, como a infringência a qualquer dispositivo do art. 7º da Lei 8.666/1993, nos termos do § 6º do próprio art. 7º, implica a nulidade dos atos e contratos realizados, a proposta de encaminhamento será pela anulação do Contrato TT-385/2011-99, e, se ainda for do interesse da Administração, realizar nova licitação com base no projeto executivo a ser elaborado. Tal projeto deve considerar os indícios de irregularidades apontados na presente auditoria.

No que tange à situação atual do contrato, consulta ao Sistema Informatizado de Licenciamento Ambiental Federal, indica que a Licença de Instalação para a construção da ponte ainda não foi concedida.

3.2 - Quantitativos inadequados na planilha orçamentária.

3.2.1 - Tipificação do achado:

Classificação - grave com recomendação de paralisação (IG-P)

Justificativa de enquadramento (ou não) no conceito de irregularidade grave da LDO - O indício de irregularidade enquadra-se no art. 94, §1º, inciso IV da Lei n. 12.309, de 9 de agosto de 2010 (LDO 2011), haja vista a materialidade do sobrepreço apontado que, somado ao outro achado deste relatório, chega a R$ 77 milhões, ou 34% do valor do Contrato TT-385/2011-99. Além disso, foram detectas impropriedades que ensejam a nulidade do procedimento licitatório, consequentemente, do contrato.

3.2.2 - Situação encontrada:

No orçamento do projeto básico da construção da ponte rodoviária sobre o Rio Araguaia, na rodovia BR-153/TO, ligando as cidades de Xambioá/TO e São Geraldo do Araguaia/PA, constatou-se a inclusão de quantitativos inadequados na planilha orçamentária para os serviços de apoio náutico. Essa impropriedade enseja indício de sobrepreço de R$ 12.222.190,14 (nov/2009), em relação aos valores do orçamento-base, e de R$ 11.901.027,18 (nov/2009), em relação aos valores do Contrato 243/2010.

Para os trabalhos sobre a lâmina d'água do Rio Araguaia, o projeto prevê a utilização de embarcações, rebocadores e flutuantes a título de apoio náutico. Tais serviços, para fins de orçamento, foram agrupados conforme a sua finalidade na execução da obra de arte. Desta forma, o apoio náutico para os serviços da infraestrutura, conforme o cronograma físico-financeiro, terá duração de 21 meses, e o apoio náutico para os serviços da meso-estrutura e da superestrutura, de 24 meses.

Todavia, o orçamento-base, fls. 222, apresenta o cálculo referente ao dimensionamento da equipe de apoio náutico para infraestrutura informando que serão necessários cinco meses de apoio náutico, para essa fase do empreendimento. Ou seja, o orçamento considerou dezesseis meses além do necessário, conforme projeto, para o serviço ‘Fornecimento e operação de embarcações, rebocadores e flutuantes’

como apoio náutico para execução de todos os serviços da infraestrutura na região da lamina d'água . Tal fato implica indício de sobrepreço de R$ 11.319.368,76, em relação ao o orçamento-base, e R$ 11.022.580,32, tendo base o Contrato 243/2010.

Sobrepreço Orçamento = 16 meses x R$ 707.460,86 / mês = R$ 11.319.368,76

Sobrepreço Contrato = 16 meses x R$ 688.911,27/ mês = R$ 11.022.580,32

Quanto ao apoio náutico para a meso-estrutura e superestrutura, os dimensionamentos das equipes náuticas, constantes do orçamento-base (fls. 223 e 225), indicam que os períodos necessários são de cinco e dezesseis meses, respectivamente, totalizando o quantitativo de 21 meses para o serviço 'Fornecimento e operação de embarcações, rebocadores e flutuantes' como apoio náutico para execução de todos os serviços da meso e superestrutura na região da lâmina d água. Sendo assim, verifica-se que o orçamento considerou quatro meses a mais que necessário para a atividade, em consequência, o sobrepreço estimado atinge R$ 902.800,38, em relação ao orçamento-base e R$ 878.446,86, em relação ao Contrato 243/2010.

Sobrepreço Orçamento = 4 meses x R$ 300.933,46 / mês = R$ 902.800,38

Sobrepreço Contrato = 4 meses x R$ 292.815,62 / mês = R$ 878.446,86

3.2.3 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

(IG-P) - Contrato TT-385/2011-99-00, 1º/7/2011, Sub-rogação do Contrato 243/2010, celebrado entre a Secretaria de Infraestrutura do Estado do Tocantins e o Consórcio EGESA - CMT/ARAGUAIA (Líder Egesa Engenharia S/A.) Objeto do Contrato 243/2010: Execução de serviços necessários a construção da ponte sobre o Rio Araguaia, Rodovia Federal BR-153/TO/PA., Egesa Engenharia S/A.

Estimativa do valor potencial de prejuízo ao erário: 11.901.027,18

3.2.4 - Causas da ocorrência do achado:

Deficiências de controles.

3.2.5 - Efeitos/Conseqüências do achado:

Risco da contratação de obras com quantitativos inadequados (efeito potencial).

3.2.6 - Critérios:

Lei 8666/1993, art. 6º, inciso IX, alínea f; art. 7º, § 4º.

3.2.7 - Evidências:

Volume 04 - Orçamento (1), folhas 222/225.

Proposta de Preços, folha 20.

3.2.8 - Esclarecimentos dos responsáveis:

Idem ao item 3.1.8 do achado 'Sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado'.

Conforme peça Of. 246/2011/DG-DNIT, folhas 1/8.

3.2.9 - Medidas corretivas:

Idem ao item 3.1.9 do achado 'Sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado'.

3.2.10 - Conclusão da equipe:

Tendo em vista os esclarecimentos do Dnit, a questão foi analisada no tem 3.1.10 - 'Sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado'.

3.3 - Projeto básico deficiente ou desatualizado.

3.3.1 - Tipificação do achado:

Classificação - grave com recomendação de paralisação (IG-P)

Justificativa de enquadramento (ou não) no conceito de irregularidade grave da LDO - O indício de irregularidade enquadra-se no art. 94, §1º, inciso IV da Lei nº 12.309, de 9 de agosto de 2010 (LDO 2011), haja vista sua correlação com achados de auditoria precedentes, cuja materialidade atinge R$ 77 milhões, ou 34% do valor do Contrato TT-385/2011-99. Além disso, as impropriedades ora analisadas tem potencial para ensejar a nulidade do procedimento licitatório, consequentemente, do contrato.

3.3.2 - Situação encontrada:

O projeto básico para a construção de ponte sobre o Rio Araguaia na Rodovia BR-153/TO, ligando as cidades de Xambioá/TO a São Geraldo do Araguaia/PA, apresenta deficiências. As impropriedades detectadas dizem respeito a ausência de detalhamento das estruturas de concreto armado e a insuficiência de cotações e utilização de composições unitárias não homologadas pela Coordenação Geral de Custos de Infraestrutura de Transportes (CGCIT).

a) AUSÊNCIA DE DETALHAMENTO DAS ESTRUTURAS DE CONCRETO ARMADO

O volume 3B do projeto básico apresenta as memórias de cálculo das estruturas de concreto da obra de arte especial projetada para a transposição do Rio Araguaia na BR-153/TO/PA. No entanto, apesar dos cálculos realizados, o projeto básico não apresenta o detalhamento das armaduras das peças de concreto calculadas (vigas, lajes, blocos etc.), impedindo a aferição dos quantitativos de aço apresentados na planilha orçamentária.

O fato de o projeto ser denominado básico não significa que o mesmo possa prescindir de ser completo e suficiente à perfeita compreensão dos serviços. Sem o detalhamento das estruturas de concreto não é possível aferir se os quantitativos apresentados são compatíveis com os cálculos realizados. Esse fato cresce de importância quando se verifica a representatividade do aço CA-50, cujos quantitativos orçados são da ordem de 3,77 milhões de quilos e correspondem a 14,29% do orçamento do projeto.

b) INSUFICIÊNCIA DE COTAÇÕES E UTILIZAÇÃO DE COMPOSIÇÕES UNITÁRIAS NÃO HOMOLOGADAS PELA COORDENAÇÃO GERAL DE CUSTOS DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES (CGCIT)

O projeto para construção da ponte prevê a utilização de diversos equipamentos e materiais para os quais o Sicro 2, tampouco SINAPI, fornecem custos referencias. Nesse caso, tanto a jurisprudência do TCU quanto os normativos internos do Dnit preconizam que, para a estimativa de custos que antecederem os processos licitatórios, deve ser realizada pesquisa de preços contendo o mínimo de três cotações de empresas/fornecedores distintos, fazendo constar do respectivo processo a documentação comprobatória pertinente aos levantamentos e estudos que fundamentaram o preço estimado.

Além de equipamentos e de materiais, a construção da OAE demandará serviços não constantes do Sicro 2. Sendo assim, a nova composição unitária elaborada no âmbito do projeto deve ser submetida à análise da Coordenação Geral de Custos de Infraestrutura de Transportes (CGCIT/Dnit). Nesse sentido, a letra d do item 1.4.1.4.2, da Instrução de Serviço (IS) 15/2006 do Dnit estabelece que:

‘d) Para os serviços que não constem das tabelas do SICRO 2, a composição unitária deverá ser analisada e homologada pela CGCIT, previamente à sua aprovação, devendo, para tal, serem apresentados os seguintes elementos:

- especificação particular, nos moldes adotados pelo DNIT, contendo a descrição detalhada da metodologia de execução, o equipamento e pessoal a empregar e os critérios de medição, pagamento e aceitação do serviço, apresentando um diagrama seqüencial de atividades;

- descrição dos equipamentos a empregar na execução dos serviços, incluindo suas principais características (marca, modelo, potência e capacidade);

- pesquisa de mercado (para equipamentos e materiais utilizados) em consonância com a metodologia estabelecida no Anexo 1 do Manual de Custos Rodoviários. Devem ser incluídas, no Vol. 4, pelo menos. 03 (três) cotações de cada item não constante do SICRO 2, devidamente atestadas pela Superintendência Regional encarregada da fiscalização da execução do projeto, identificando-se a fonte das informações. Caso não haja na região 03 (três) fornecedores, realizar o máximo de cotações disponível, sendo o mínimo de 01(uma). Nesse caso, a Superintendência Regional deverá fornecer uma declaração a respeito da situação;

- memória de cálculo da produção da equipe, consoante o item 5.3, pgs. 78 e 79 e modelo constante da pág. 79 do Vol. 1 do Manual de Custos Rodoviários;

- memória de cálculo do custo horário de equipamento, conforme a metodologia estabelecida no Manual de Custos Rodoviários, no item 4.2, pg. 39 do Vol. 1;

- mão-de-obra suplementar a empregar; e

- transportes dos insumos (local e comercial). A modalidade de transporte dos insumos fica condicionada à sua origem, de modo que os insumos de origem comercial deverão ser levados ao canteiro/pista por meio de transporte comercial. Os insumos originários de jazidas exploradas ou produzidas, deverão possuir transporte local.’

Por fim, em que pese o entendimento constante da jurisprudência dessa Corte Contas e a exigência normativa da própria Autarquia, verificou-se que no orçamento do projeto aprovado para construção da ponte sobre o Rio Araguaia, consta apenas 1(uma) cotação para todos os materiais e equipamentos não

abrangidos pelas pesquisas do Sicro 2. Além disso, as composições unitárias dos serviços sem correspondes no Sicro 2 não foram analisadas e homologadas pela CGCIT/Dnit, em desacordo com a Instrução de Serviço (IS) 15/2006 do Dnit.

3.3.3 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

(IG-P) - Contrato TT-385/2011-99-00, 1/7/2011, Sub-rogação do Contrato 243/2010, celebrado entre a Secretaria de Infraestrutura do Estado do Tocantins e o Consórcio EGESA - CMT/ARAGUAIA (Líder Egesa Engenharia S/A.) Objeto do Contrato 243/2010: Execução de serviços necessários a construção da ponte sobre o Rio Araguaia, Rodovia Federal BR-153/TO/PA., Egesa Engenharia S/A.

3.3.4 - Causas da ocorrência do achado:

Deficiências de controles.

3.3.5 - Efeitos/Conseqüências do achado:

Risco da contratação de obras com preços maiores que o de mercado (efeito potencial).

3.3.6 - Critérios:

Lei 8666/1993, art. 6º, inciso IX, alínea f; art. 6º, inciso IX, alínea d; art. 7º, § 4º.

Instrução de Serviço 15/2006, Art. 1º, Subitem 1.4.1.4.2, letra d) – Dnit.

3.3.7 - Evidências:

Volume 04 - Orçamento (1).

Volume 04 - Orçamento (2).

Ofício n 386-2011-AUDINT, folhas 2/3.

3.3.8 - Esclarecimentos dos responsáveis:

Idem ao item 3.1.8 do achado 'Sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado'.

Conforme peça Of. 246/2011/DG-DNIT, folhas 1/8.

3.3.9 - Medidas corretivas:

Idem ao item 3.1.9 do achado 'Sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado'.

3.3.10 - Conclusão da equipe:

Tendo em vista os esclarecimentos da Dnit, a questão foi analisada no tem 3.1.10 - 'Sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado'.

4 - ESCLARECIMENTOS ADICIONAIS

Relatoria do Processo de acordo com o art. 18-A da Resolução-TCU 175, de 25/5/2005.

5 - CONCLUSÃO

As seguintes constatações foram identificadas neste trabalho:

Questão 1	Quantitativos inadequados na planilha orçamentária. (item 3.2)
Questão 2	Sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado. (item 3.1)
	Projeto básico deficiente ou desatualizado. (item 3.3)

Entre os benefícios estimados desta fiscalização, pode-se mencionar a redução do valor necessário para construção da ponte sobre o Rio Araguaia, na BR-153/TO/PA, sendo o total dos benefícios quantificáveis desta auditoria de R$ 77.431.625,70 (data-base: nov/2009).

6 - ENCAMINHAMENTO

Proposta da equipe

Ante todo o exposto, somos pelo encaminhamento dos autos ao Gabinete do Exmo. Sr. Ministro-Relator Marcos Bemquerer Costa, com as seguintes propostas:

1) com fundamento no art. 5º, inc. LV da Constituição Federal, promover a oitiva:

a) do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), por meio de seu representante legal, para que, caso queira, manifeste-se no prazo de 15 (quinze) dias, acerca dos achados e conclusões do Relatório da Fiscalização n. 216/2011;

b) do Consórcio Egesa - Cmt Araguaia (CNPJ 17.186.461/0001-01), por meio de seu representante legal, para que, caso queira, manifeste-se no prazo de 15 (quinze) dias, acerca dos achados e conclusões do Relatório da Fiscalização n. 216/2011;

2) comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que:

a) foram detectados indícios de irregularidades que se enquadram no disposto no art. 94, §1º, inciso IV da Lei nº 12.309/2010 (LDO 2011), no Contrato TT-385/2011-99, para a construção de ponte sobre o Rio Araguaia, na Rodovia BR-153/TO/PA (ligando os Municípios de Xambioá/TO e São Geraldo do Araguaia/PA), tendo sido estimado potencial dano ao erário de R$ 77.431.625,70, em razão de sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado e da inclusão de quantitativos inadequados na planilha orçamentária;

b) para o saneamento das impropriedades detectadas, o Dnit deve anular o Contrato TT-385/2011-99 com base no § 6º, do art. 7º da Lei 8.666/1993, pois, além do relevante sobrepreço, restou evidenciado afronta ao art. 7, § 4º, também, da Lei 8.666/1993;

3) encaminhar ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit) cópia da Deliberação que vier a ser proferida, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamentem."

É o relatório.

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Trago à apreciação deste Colegiado o processo referente à auditoria realizada pela 2ª Secob, no âmbito do Fiscobras 2011, referente aos recursos repassados por meio do PT 26.782.1457.7L92.0017/2011 –"Construção de Ponte sobre o Rio Araguaia na Rodovia BR-153/TO/PA, ligando as cidades de Xambioá/TO e São Geraldo do Araguaia/PA."

2. O empreendimento fiscalizado irá proporcionar a melhoria do tráfego na parte da BR-153/TO relativa à divisa entre os Estados do Tocantins e do Pará, tendo em vista que, atualmente, a conexão entre os Municípios de Xambioá/TO e São Geraldo do Araguaia/PA é feita pelo Rio Araguaia, por meio da operação diuturna de balsas.

3. Para a construção da Obra de Arte Especial – OAE prevista no Plano de Trabalho em tela, o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – Dnit celebrou, em 16/3/2009, o Convênio TT-23-125/2008 (SIAFI 652521) com a Secretaria da Infraestrutura do Estado do Tocantins (Seinfra/TO), sendo executor o Departamento de Estradas de Rodagem do Tocantins (Dertins) e interveniente o próprio Estado do Tocantins.

4. O valor final desse convênio, após aditivações, alcançou o montante de R$ 240.395.2153,91 (data-base novembro de 2009) que contempla gastos com: construção da ponte (R$ 231.094.259,13); implementação dos acessos à OAE (R$ 3.044.680,59) e despesas com supervisão das obras (R$ 6.625.944,19).

5. O Projeto Básico aprovado pelo Dnit contempla as seguintes características:

5.1. extensão total da ponte de 1.727,36 m, com largura da seção transversal de 16,20 m, que corresponde a duas faixas de tráfego em pista simples, com 3,50 m cada, acostamentos em ambos os bordos, com largura de 2,50 m cada, barreiras tipo **New Jersey** com dimensões de 0,40 m cada e passeios laterais com largura de 1,70 m cada;

5.2. estrutura a ser executada em três segmentos: um trecho central e principal, para a transposição do canal de navegação, e dois trechos extremos, denominados viadutos de acesso;

5.3. superestruturas dos dois viadutos de acesso constituída por tabuleiros formados por cinco vigas longarinas pré-moldadas de concreto protendido, e do trecho central com previsão de seção caixão celular de concreto armado e protendido, moldada no local, formando um segmento contínuo, sobre os apoios centrais, com extensão de 246,0 m;

5.4. trecho central dividido em três vãos de 67,0 m, 112,0 m e 67,0 m, com metodologia de construção pelo processo de balanços sucessivos ou pela moldagem segmentada em aduelas ditas progressivas;

5.5. infraestrutura da ponte implementada com utilização de estacas escavadas mecanicamente, com diâmetro de grande magnitude e utilização de revestimentos metálicos cravados até o substrato impenetrável ou rochoso.

6. O Dnit providenciou a denúncia do Convênio TT-23-125/2008, em 28/1/2011, em decorrência das seguintes ocorrências: a) denúncia do Convênio TT-23-223/2003, firmado com o Estado do Tocantins para a implantação e pavimentação da BR-010/TO, em função da má gestão dos contratos firmados no âmbito daquele ajuste; b) não-expedição da ordem de serviço para o início das obras da OAE objeto destes autos; c) existência de pendências ambientais junto ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA; e d) histórico de irregularidades em vários convênios lavrados com o Estado de Tocantins.

7. A equipe de fiscalização da 2ª Secob examinou o Edital de Concorrência n. 046/2010 elaborado pelo Dertins e o Contrato n. 243/2010 dele decorrente, celebrado inicialmente entre aquele departamento estadual e o Consórcio Egesa – Cmt Araguaia, pelo valor total de R$ 226.002.645,96 (data-base novembro de 2009), e, posteriormente, sub-rogado ao Dnit, e detectou a ocorrência de vários indícios de irregularidades, conforme consta no Relatório precedente.

8. Esses indícios estão relacionados a: a) previsão na planilha orçamentária de quantitativos superestimados de alguns serviços; b) adoção de custos unitários acima do preço médio de mercado; e c) deficiências detectadas no Projeto Básico quanto à falta de detalhamento das estruturas de concreto armado, insuficiência de cotações de preços para alguns itens do orçamento-base da licitação e utilização de composições unitárias cuja adequação técnica não foi devidamente atestada pelo setor especializado do Dnit (Coordenação Geral de Custos de Infraestrutura de Transportes – CGCIT).

9. A unidade técnica especializada classificou tais indícios como Irregularidade Grave com Recomendação de Paralisação (IG-P), com enquadramento no art. 94, § 1º, inciso IV da Lei n. 12.309, de 9 de agosto de 2010 (LDO 2011).

10. Registro inicialmente que as ocorrências apontadas nestes autos originaram sobrepreço de alta materialidade, no montante aproximado de R$ 77 milhões, que representa 34% do valor total do Contrato n. 243/2010.

11. Dessarte, deve ser realizada, preliminarmente, a oitiva do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – Dnit e das empresas que formam o consórcio contratado para execução das obras em questão, para que se manifestem acerca das constatações da 2ª Secob, de tal forma que esse Tribunal possa deliberar, com celeridade e de forma definitiva, acerca do saneamento desses indícios de irregularidade inicialmente detectados.

12. Contudo, observo que para garantir o cumprimento dos prazos previstos na Lei n. 2.309/2010 (LDO 2011), faz-se necessário determinar que a manifestação relativa à oitiva preliminar supramencionada seja encaminhada em dez dias e que a 2ª Secob remeta os presentes autos a este Relator, com posicionamento sobre a permanência ou não da classificação como IG-P, em trinta dias a contar da data da deliberação proferida.

13. Acerca da continuidade do Contrato n. 243/2010, deve ser destacado o fato de que o início das obras só está previsto para **1º/06/2012**, havendo tempo hábil para que esta Corte de Contas analise os elementos anexados aos autos em resposta às oitivas realizadas e se manifeste, de forma conclusiva, quanto à adequabilidade da manutenção desse ajuste.

14. Por fim, como a verificação dos quantitativos dos itens da planilha orçamentária referentes à execução das peças de concreto armado ficou prejudicada pela ausência de detalhamentos no Projeto Básico, cumpre determinar à 2ª Secob que, ao analisar os elementos encaminhados em resposta às oitivas realizadas, efetue a conferência da adequabilidade desses quantitativos.

Ante todo o exposto, manifesto-me por que seja adotada a Deliberação que ora submeto a este Colegiado.

T.C.U., Sala das Sessões, em 21 de setembro de 2011.

MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

ACÓRDÃO Nº 2548/2011 – TCU – Plenário

1. Processo n. TC 014.599/2011-2.
2. Grupo: I; Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria.
3. Interessado: Congresso Nacional.
4. Órgãos: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – Dnit e Secretaria da Infraestrutura do Estado do Tocantins – Seinfra/TO.
5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: 2ª Secretaria de Fiscalização de Obras - 2ª Secob.
8. Advogados constituídos nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Relatório de Auditoria realizada pela 2ª Secob, no âmbito do Fiscobras 2011, em cumprimento ao Acórdão n. 564/2011 – Plenário, no período de 26/5 a 1º/07/2011, referente aos recursos repassados por meio do PT 26.782.1457.7L92.0017/2011 – "Construção de Ponte sobre o Rio Araguaia na Rodovia BR-153/TO/PA, ligando as cidades de Xambioá/TO e São Geraldo do Araguaia/PA."

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. promover a oitiva do Consórcio Egesa – Cmt Araguaia, signatário do Contrato n. 243/2010, na pessoa de seu representante legal, e do diretor-geral do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – Dnit para que, no prazo de 10 (dez) dias, a contar da notificação, manifestem-se quanto aos seguintes achados de auditoria apontados no Relatório da Fiscalização n. 216/2011 que originaram indício de sobrepreço de aproximadamente R$ 77 milhões, que representa 34% do valor total contratado:

9.1.1. previsão na planilha orçamentária de quantitativos superestimados para os serviços de apoio naútico;

9.1.2. custos com mão de obra superestimados;

9.1.3. custos unitários acima do preço médio de mercado para serviços de:

9.1.3.1. fornecimento e cravação de estacas metálicas e de escavação mecânica em subsolo de 1ª, 2ª e 3ª categorias;

9.1.3.2. fornecimento e cravação de camisas metálicas de diâmetros de 1.200 mm e de 1.400 mm;

9.1.3.3. escavação mecânica no interior de camisas metálicas de diâmetros de 1.200 mm e de 1.400 mm, em subsolo de 1ª categoria;

9.1.3.4. escavação mecânica no interior de camisas metálicas de diâmetros de 1.200 mm e de 1.400 mm, em subsolo de 2ª categoria;

9.1.3.5. escavação mecânica além do interior de camisas metálicas de pino, em subsolo de 3ª categoria, nos pinos de diâmetros de 1.050 mm e de 1.250 mm;

9.1.3.6. instalação de canteiros de obras em ambas as margens do Rio Araguaia;

9.1.3.7. transporte, lançamento e posicionamento de vigas pré-moldadas com P=75TF, L=36,10 M;

9.1.3.8. fornecimento e lançamento dos concretos: C30 (Fck >=30 Mpa) A/C 0,55, C40 (Fck >= 40 Mpa) A/C < 0,45 (p/execução das vigas pré-moldadas) e submerso C30 (Fck 30 Mpa) A/C<0,55 – c/ consumo mínimo de cimento de 400 kg/m³;

9.1.3.9. mobilização de equipamento e pessoal;

9.1.3.10. fôrmas especiais metálicas para moldagem de vigas pré-moldadas;

9.1.3.11. pintura das superfícies dos blocos de coroamento expostos, da mesoestrutura (travessas de apoio) e do infradorso da superestrutura, com tinta mineral tipo cimentol ou similar;

9.1.4. deficiências detectadas no Projeto Básico quanto à falta de detalhamento das estruturas de concreto armado, insuficiência de cotações de preços para alguns itens do orçamento-base da licitação e utilização de composições unitárias cuja adequação técnica não foi devidamente atestada pelo setor

especializado do Dnit (Coordenação Geral de Custos de Infraestrutura de Transportes – CGCIT);

9.2. determinar à 2ª Secob que, após a análise dos elementos encaminhados em decorrência da oitiva determinada no subitem 9.1. supra:

9.2.1. efetue a conferência da adequabilidade dos quantitativos dos itens da planilha orçamentária referentes à execução das peças de concreto armado, tendo em vista que esse exame não pôde ser efetuado ante a ausência de detalhamentos no Projeto Básico;

9.2.2. no prazo de 30 (trinta) dias a contar da data desta deliberação, encaminhe o presente processo ao Relator, com posicionamento conclusivo acerca da permanência ou não da classificação como IG-P para os achados de auditoria apontados no Relatório da Fiscalização n. 216/2011;

9.3. encaminhar cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e da Proposta de Deliberação que o fundamentam para a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional – CMPOF.

10. Ata n° 39/2011 – Plenário.
11. Data da Sessão: 21/9/2011 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2548-39/11-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Augusto Nardes (na Presidência), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.
13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa (Relator) e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO NARDES
Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)
MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE IV – Plenário
TC 018.021/2010-7
Natureza: Tomada de Contas Especial
Entidade: Município de Piatã - BA
Responsáveis: Alencar Julião Dias Filho (115.072.255-04) e Jaime de Oliveira Rosa (044.746.785-91)
Interessados: Ministério do Esporte e Caixa Econômica Federal
Advogado constituído nos autos: não há

SUMÁRIO: CONVÊNIO. INFORMAÇÕES INSUFICIENTES. FALHAS NA INSTRUÇÃO DA TCE. INADEQUADA APURAÇÃO DOS FATOS. ART. 4º IN TCU Nº 56/2007. DESENTRANHAMENTO DA DOCUMENTAÇÃO ORIGINAL. RESTITUIÇÃO À CEF. ENCERRAMENTO DO PROCESSO E ARQUIVAMENTO DOS AUTOS.

Relatório

Adoto como relatório, com os ajustes de forma pertinentes, pronunciamento da unidade técnica (fls.55/57):

"Trata-se de tomada de contas especial instaurada pela Caixa Econômica Federal em decorrência de paralisação das obras de construção de uma quadra esportiva no município de Piatã/BA. A obra estava sendo executada com recursos do Contrato de Repasse nº 0155-555-73/2003. Foi responsabilizado o Sr. Jaime de Oliveira Rosa, ex-prefeito de Piatã/BA.

2. Segundo consta dos autos, o contrato de repasse, firmado em 23 de dezembro de 2003 (fls. 18/23), teve sua vigência prorrogada até 30/11/2006 (documento de fl. 27). O valor total previsto para execução da obra foi de R$ 37.8000 (R$ 36.000,00 repassados pela União e R$ 1.800,00 referentes à contrapartida).

3. Há ainda um Relatório de Acompanhamento do contrato efetuado pela Caixa Econômica Federal (fls. 28/29), datado de 31/8/2004, em que é atestado o cumprimento de 74,07% da obra, restando ainda parte da pintura e serviços complementares a serem efetuados. Em 13/9/2004, o montante de R$ 28.000,00 foi desbloqueado para ser pago à Construtora. Verifica-se assim, que os valores liberados pela Caixa Econômica Federal foram utilizados para pagamento de parcela da obra efetivamente executada.

4. Não obstante, a Caixa instaurou a presente tomada de contas especial, em razão da descontinuidade da obra, e considerou como débito o valor liberado pela parte executada do objeto. Não há no processo qualquer justificativa para a paralisação das obras. Se houve um abandono por parte da empresa contratada ou mesmo se a administração municipal não permitiu que a obra fosse finalizada. Pode-se afirmar, entretanto, que a parte executada já estava em utilização pela comunidade, conforme demonstra o mencionado relatório da Caixa.

5. Também não consta dos autos qualquer comunicação efetuada ao prefeito em exercício quando da instauração da tomada de contas especial. Seria possível que a Caixa, em tratativas efetuadas com o prefeito sucessor, pudesse concluir as obras (parte da pintura e equipamentos auxiliares). Entretanto, optou por instaurar o processo de tomada de contas especial contra o ex-gestor que, por sua vez, não poderia mais providenciar a conclusão da obra, uma vez que não mais exercia o cargo.

6. A instrução precedente, em face do prazo do contrato ter sido prorrogado até 30/11/2006, quando já havia tomado posse outro prefeito no município, propõe que este último, o Sr. Alencar Julião Dias Filho, também seja responsabilizado.

7. De nossa parte temos algumas considerações a efetuar. Em primeiro lugar, considero que o motivo pelo qual foi instaurada a tomada de contas especial não se coaduna com os normativos vigentes.

8. O art. 8º da Lei nº 8.443/1992 descreve, os motivos pelos quais as tomadas de contas especiais devem ser instauradas, no âmbito da Administração Pública Federal.

Art. 8° Diante da omissão no dever de prestar contas, da não comprovação da aplicação dos recursos repassados pela União, na forma prevista no inciso VII do art. 5° desta lei, da não comprovação da aplicação dos recursos repassados pela União, ou, ainda, da prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao erário, a autoridade administrativa competente, sob pena de responsabilidade solidária, deverá imediatamente adotar providências com vistas à instauração da tomada de contas especial para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano.

9. Percebe-se pela definição acima que existem três possibilidades básicas reservadas pela Lei para instauração de processo de tomada de contas especial quais sejam:

a) omissão no dever de prestar contas;

b) não comprovação da aplicação dos recursos repassados pela União;

c) prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao erário.

10. Nos presentes autos, a hipótese constante do item 'c' fora, por exclusão das demais, o motivo para instaurar a tomada de contas especial. Ocorre que não está caracterizada nos autos a prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico que possa ser imputado ao ex-gestor do município. O termo paralisação requer antes de tudo que haja um sujeito para a oração. Quem paralisou? A empresa abandonou o canteiro de obras? O prefeito não permitiu a continuidade da obra? Qual foi o ato ilegal praticado pelo ex-gestor que pudesse redundar no processo de tomada de contas especial?

11. Considerando que os recursos transferidos à municipalidade para execução de parte da obra, foram de fato aplicados, poderia a União requerê-los de volta, mesmo constatando que esses foram

utilizados no objeto pactuado e com proveito para a comunidade? Seria o caso de instauração de tomada de contas especial? Não seria mais proveitoso para a sociedade que houvesse um entendimento entre a Caixa e o município de Piatã/BA para que houvesse a conclusão da obra?

12. Há que se considerar ainda que, preliminarmente à instauração de tomada de contas especial (procedimento considerado medida de exceção, consoante parágrafo primeiro do art. 1º da IN/TCU nº 56/2007), a autoridade administrativa deveria esgotar as medidas cabíveis, internamente, com vistas à reparação do suposto dano.

13. O fato é que após a constatação de que a obra ficou paralisada (relatório datado de 16/8/2004), apenas o ex-prefeito fora contatado para justificar a ocorrência (28/11/2006), quando o mais correto, ante o princípio da continuidade administrativa, seria comunicar a ocorrência ao gestor municipal do momento, mesmo porque havia um saldo financeiro ainda não liberado pela entidade e que poderia ser utilizado para concluir a obra.

14. Há que se ressaltar ainda que em situação similar relatada no TC 001.573/2010-1, referente ao mesmo município de Piatã/BA e em caso muito parecido com o atual, o Exmº Sr. Ministro Weder de Oliveira, determinou o encerramento do processo e a restituição da documentação à Caixa Econômica Federal para que adotasse as medidas saneadoras necessárias.

15. Dessa forma, dissentindo, portanto, da instrução precedente, somos pelo encaminhamento dos autos à apreciação do eminente Ministro-Relator Weder de Oliveira, propondo:

- desentranhar e restituir à Caixa Econômica Federal, os documentos de fls. 1/64 juntamente com a cópia do presente pronunciamento e despachos posteriores, para que traga informações sobre os motivos que levaram a paralisação da obra, se as parcelas que deixaram de ser executadas impossibilita o uso da quadra esportiva ou se a obra executada necessita apenas de complementação para alcançar os objetivos estabelecidos no Contrato de Repasse nº 0155-555-73/2003/CAIXA, conforme dispõe a IN/TCU nº 56/2007;

- encerrar o presente processo."

O MP/TCU, representado pela subprocuradora-geral Cristina Machado da Costa e Silva, manifestou sua concordância com a unidade técnica, sugerindo as seguintes medidas:

"7. Nesse contexto, concordamos com o entendimento do dirigente da unidade técnica (fls. 55/57) no tocante à necessidade de adoção de medidas saneadoras do processo pela CEF. Por oportuno, acrescemos às considerações da Secex/BA que se verifique também o cumprimento ou não do dever de prestar contas pelo gestor municipal signatário do contrato e por seus sucessores, no período da vigência contratual, observada a disciplina da Súmula TCU n.º 230 e a jurisprudência pertinente sobre a matéria, em especial os seguintes julgados:

Acórdão TCU n.º 1277/2006-Segunda Câmara (TC-013.132/2005-8, Ata 18/2006)

'2. Ante a omissão no dever de prestar contas, o prefeito sucessor é responsável, solidariamente com o antecessor, nos casos em que o término da vigência do convênio ocorrer na gestão do sucessor, a não ser que reste comprovado que os recursos foram integralmente despendidos na gestão do prefeito antecessor, tendo o sucessor promovido ações judiciais visando ao ressarcimento do Erário e à obtenção de documentos necessários à prestação de contas.'

Acórdão TCU n.º 284/2007-Segunda Câmara (TC-005.163/2004-1, Ata 6/2007)

'1. recai sobre o administrador que se encontrava na titularidade do cargo à época do vencimento do prazo de vigência do convênio, a obrigatoriedade de prestar contas, ante o princípio da continuidade administrativa.'

Acórdão TCU n.º 1792/2009-Plenário (TC-007.462/2005-8, Ata 32/2009)

'9.5. determinar à Secretaria-Geral de Controle Externo que oriente as unidades técnicas deste Tribunal para que doravante façam constar dos ofícios citatórios relativos aos casos de omissão no dever de prestar contas e não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos públicos informação ao responsável para que apresente justificativas para o descumprimento do prazo originariamente previsto para a prestação de contas;'

8. Diante do exposto, esta representante do Ministério Público manifesta-se de acordo com a proposta do dirigente da Secex/BA às fls. 55/57, acrescida das medidas sugeridas no item 7 deste parecer."

É o relatório.

Proposta de Deliberação

A tomada de contas especial em exame foi instaurada pela Caixa Econômica Federal (CEF) contra o sr. Jaime de Oliveira Rosa, ex-prefeito do município de Piatã/BA, "em decorrência da paralisação das obras de construção de uma quadra poliesportiva" por meio do contrato de repasse nº 0155555-73/2003/ME/CAIXA (fls. 18/23), no âmbito do Programa Esporte Solidário, celebrado entre a União (Ministério do Esporte), por intermédio da Caixa Econômica Federal, e o município.

2. O contrato de repasse vigorou de 23/12/2003 a 30/11/2006 (fl. 27), estendendo-se até a gestão do prefeito sucessor, Sr. Alencar Julião Dias Filho. Apenas o Sr. Jaime de Oliveira Rosa foi notificado (fls. 5/6) para que fosse "regularizada a ocorrência referente à paralisação indevida" da obra ou devolvido o montante dos recursos repassados.

3. Não tendo sido retomada a obra nem devolvidos os recursos transferidos, a Caixa Econômica Federal instaurou a tomada de contas especial (fl. 36).

4. No relatório de tomada de contas especial (fls. 37/39), a Caixa Econômica Federal descreveu o andamento da obra:

"(...)

II. De acordo com o relatório de acompanhamento de empreendimento constante nos autos às fls. 28/29, a obra evoluía em ritmo lento, até ser paralisada em 12/8/2004, durante a gestão do senhor Jaime de Oliveira Rosa, ex-prefeito do município de Piatã/BA, tendo sido executado 74,07% dos serviços contratados, não existindo no acervo documental pertinente nenhuma informação que justifique o motivo da paralisação, razão pela qual foi lançada a sua responsabilização pelo valor total liberado atualizado.

(...)"

5. Não constam dos autos informações sobre as parcelas da obra que deixaram de ser executadas nem informações sobre em que medida a inexecução parcial impossibilita o uso da quadra poliesportiva, para fins de quantificação do dano.

6. Segundo a unidade técnica, "pode-se afirmar que a parte executada já estava em utilização pela comunidade, conforme demonstra o mencionado relatório da Caixa".

7. O art. 4º da IN TCU nº 56/2007 dispõe que o processo de tomada de contas especial deve conter as informações necessárias à precisa quantificação do débito:

"Art. 4º Integram o processo de tomada de contas especial:

(...)

V certificado de auditoria emitido pelo órgão de controle interno competente, acompanhado do respectivo relatório, que trará manifestação acerca dos seguintes quesitos:

a) adequada apuração dos fatos, com indicação das normas ou regulamentos eventualmente infringidos;

(...)

c) precisa quantificação do dano e das parcelas eventualmente recolhidas;

(...)

X - outros elementos que contribuam para caracterização do dano ou responsabilidade.

(...)." (grifei)

8. Além da inexistência de elementos suficientes para a precisa quantificação do dano, outras falhas foram detectadas na constituição da tomada de contas especial. Não há informações sobre se a prestação de contas foi apresentada, e, caso tenha sido, se a documentação comprova o nexo de causalidade na aplicação dos recursos repassados.

9. Outros aspectos foram apontados pelo secretário em substituição da Secex-BA em seu despacho:

"9. Percebe-se pela definição acima que existem três possibilidades básicas reservadas pela Lei para instauração de processo de Tomada de Contas Especial quais sejam:

a) omissão no dever de prestar contas;

b) não comprovação da aplicação dos recursos repassados pela União;

c) prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao erário.

10. Nos presentes autos, a hipótese constante do item 'c' fora, por exclusão das demais, o motivo para instaurar a TCE. Ocorre que não está caracterizado nos autos a prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico que possa ser imputado ao ex-gestor do município. O termo paralisação requer antes de tudo que haja um sujeito para a oração. Quem paralisou? A empresa abandonou o canteiro de obras? O prefeito não permitiu a continuidade da obra? Qual foi o ato ilegal praticado pelo ex-gestor que pudesse redundar no processo de tomada de contas especial?"

10. Desse modo, o secretário em substituição propôs, em discordância da proposta de citação do responsável formulada pelo AuFC responsável pela instrução:

"desentranhar e restituir à Caixa Econômica Federal, os documentos de fls. 01/64 juntamente com a cópia do presente pronunciamento e despachos posteriores, para que traga informações sobre os motivos que levaram a paralisação da obra, se as parcelas que deixaram de ser executadas impossibilita o uso da quadra esportiva ou se a obra executada necessita apenas de complementação para alcançar os objetivos estabelecidos no Contrato de Repasse nº 0155-555-73/2003/CAIXA, conforme dispõe a IN TCU nº 56/2007;"

11. Pelas razões supramencionadas, assiste razão ao secretário em substituição. Encaminhamento semelhante constou da proposta de deliberação que conduziu o Acórdão TCU 8127/2011 - Primeira Câmara, proferido no âmbito do TC 014.032/2010-4, por mim relatado.

12. Deve-se, portanto, determinar a restituição dos documentos originais à Caixa Econômica Federal, para que promova as medidas necessárias ao saneamento do processo, em estrita consonância com o que dispõe a IN TCU nº 56/2007, considerando as falhas apontadas no pronunciamento da unidade técnica (fls. 55 a 57), no parecer do MP/TCU e nesta proposta de deliberação.

II

13. Falhas na constituição e na formalização de tomadas de contas especiais, como as aqui reportadas, se observadas antes da autuação poderiam ter ensejado a restituição da tomada de contas especial à origem, em conformidade com o que dispõe o art. 4º, § 2º da mesma IN:

"§ 2º Processo de tomada de contas especial formalizado em desacordo com este artigo deve ser restituído à origem, para regularização, sem autuação." (grifei)

14. Como se vê, por meio da IN TCU nº 56/2007, o Tribunal autorizou as unidades técnicas que não procedessem à autuação de processo de controle externo e a imediata restituição, à unidade jurisdicionada, de tomada de contas especial constituída em desacordo os requisitos listados em seu art. 4º.

15. A realidade, contudo, é que, com certa frequência, exame da escorreita constituição das TCEs antes de se autuar o processo respectivo neste Tribunal, por ser realizado de forma expedita e célere, não detecta falhas como as aqui reportadas, evidenciadas na análise mais aprofundada dos fatos e fundamentos que se faz na instrução do processo.

16. A interpretação teleológica da IN TCU nº 56/2007 sustenta esse entendimento. Se as unidades técnicas estão autorizadas a decidir sobre a autuação ou não do processo à luz do que prescreve o mencionado art. 4º desta norma, poderiam e deveriam ser autorizadas, também, a promoverem o encerramento do processo quando constatarem que a tomada de contas especial não foi constituída na forma prescrita e exigida por esta Corte.

17. Assim, considero oportuno propor a este Plenário que sejam as unidades técnicas desta Corte autorizadas a procederem na forma descrita no parágrafo anterior.

Diante do exposto, manifesto-me pela aprovação do acórdão que submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 21 de setembro de 2011.

WEDER DE OLIVEIRA

Relator

ACÓRDÃO Nº 2549/2011 - TCU - Plenário

1. Processo nº TC 018.021/2010-7.

2. Grupo I - Classe IV- Assunto: Tomada de Contas Especial.

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Interessados: Ministério do Esporte e Caixa Econômica Federal.

3.2. Responsáveis: Alencar Julião Dias Filho (115.072.255-04) e Jaime de Oliveira Rosa (044.746.785-91).

4. Entidade: Município de Piatã/BA.

5. Relator: Ministro-Substituto Weder de Oliveira.

6. Representante do Ministério Público: Subprocuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva.

7. Unidade: Secretaria de Controle Externo na Bahia (Secex-BA).

8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada pela Caixa Econômica Federal contra o sr. Jaime de Oliveira Rosa, ex-prefeito do município de Piatã/BA, em razão da paralisação de obra de construção de quadra poliesportiva, o que ensejou a impugnação dos recursos transferidos pelo Contrato de Repasse nº 0155555-73/2003/ME/CAIXA, no âmbito do Programa Esporte Solidário, celebrado entre o Ministério do Esporte, por intermédio da Caixa Econômica Federal, e o município;

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo relator, em:

9.1. determinar À Secex-BA que desentranhe a documentação original referente à tomada de contas especial e a restitua à Caixa Econômica Federal;

9.2. determinar à Caixa Econômica Federal que promova as medidas necessárias ao saneamento desta tomada de contas especial, em estrita consonância com o que dispõe a IN TCU nº 56/2007, considerando as falhas apontadas no pronunciamento da unidade técnica (fls. 55 a 57), no parecer do MP/TCU e nesta proposta de deliberação;

9.3. autorizar as unidades técnicas a promoverem o encerramento do processo, indevidamente autuado, quando constatarem que a tomada de contas especial não foi constituída na forma prescrita no art. 4º da IN TCU nº 56/2007, devendo a documentação ser restituída à origem para regularização, nos termos do art. 4º, § 2º da mencionada norma;

9.4. determinar à Secegex que expeça as orientações que julgar necessárias ao correto cumprimento deste acórdão pelas unidades técnicas;

9.5. remeter cópia do pronunciamento da unidade técnica (fls. 55/56) e do parecer do Ministério Público junto a este Tribunal à Caixa Econômica Federal;

9.6. encerrar o presente processo e arquivar os autos.

10. Ata n° 39/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/9/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2549-39/11-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Augusto Nardes (na Presidência), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira (Relator).

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO NARDES
Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)
WEDER DE OLIVEIRA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE I – Plenário
TC 030.150/2010-8
Natureza: Embargos de Declaração
Órgão: Tribunal Regional do Trabalho 12ª Região/SC - JT
Advogados constituídos nos autos: Marisaura Rebelatto dos Santos (OAB/SC nº 9.702); Eduardo Carlin Kilian (OAB/SC nº 13.890) e Sebastião Baptista Affonso (OAB/DF nº 788)

SUMÁRIO: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. CONHECIMENTO. AUSÊNCIA DE OMISSÃO E DE CONTRADIÇÃO NA DECISÃO EMBARGADA. REJEIÇÃO

Relatório

Trata-se de embargos de declaração opostos pelo Tribunal Regional do Trabalho da 12ª Região, representado pelo seu presidente, desembargador Gilmar Cavalieri, contra o Acórdão TCU nº 1968/2011 - Plenário, exarado nos seguintes termos:

"9.1. conhecer da presente denúncia por preencher os requisitos estabelecidos no art. 235 do RI/TCU para, no mérito, considerá-la procedente;

9.2. alertar o Tribunal Regional do Trabalho da 12ª Região que, nos termos da Súmula nº 6 do Supremo Tribunal Federal, os atos de anulação, parcial ou integral, de ato sujeito a registro anteriormente emitido e já julgado legal pelo Tribunal de Contas da União, expedidos no exercício do poder de auto-tutela da Administração, devidamente observado o disposto no art. 54, § 1º da Lei nº 9.784/1999, não produzem efeitos antes de serem julgados por esta Corte;

9.3. determinar ao TRT que, no prazo de 10 (dez) dias a contar da ciência deste acórdão, adote as medidas necessárias para suspender os efeitos dos atos administrativos que modificaram os atos já julgados legais por esta Corte, de que trata este processo;

9.4. cientificar o TRT que, no caso de constatação de ilegalidade em ato já registrado por esta Corte após o prazo decadencial de que trata o art. 54, § 1º da Lei nº 9.784/1999, e ainda não ultrapassado o prazo de cinco anos do julgamento, represente a ilegalidade a este Tribunal para que, nos termos do art. 260, § 2º, do RI/TCU, seja promovida revisão de ofício;

9.5. determinar à Sefip que elabore procedimento para encaminhamento e processamento dos atos que visem anular, parcial ou integralmente, atos já registrados por esta Corte;

9.6. encaminhar este processo à Comissão de Jurisprudência deste Tribunal para revisão da Súmula 199 do TCU.

9.7. encaminhar cópia desta deliberação ao denunciante e ao Tribunal Regional do Trabalho da 12ª Região e ao Conselho Superior da Justiça do Trabalho;

9.8. levantar a chancela de sigilo aposta a estes autos."

Irresignada, a corte trabalhista apresentou as alegações abaixo, reproduzidas com ajustes de forma (anexo 7):

"Das informações prestadas ao TCU no presente feito constou, ainda, a remissão a julgado do Supremo Tribunal Federal segundo o qual:

'... o TRT não pode ser compelido, pelo TCU, a modificar o ato de aposentadoria, nele incluindo vantagem que a Corte de Contas considera devida. O TCU, a sua vez, não há de ser constrangido a registrar o ato que não tem como legal. Somente o órgão judiciário poderia dirimir, em decisão jurisdicional, a divergência proposta. (...) (Conflito de competências CC 6975, Relator Ministro Néri da Silveira, Tribunal Pleno, julgado em 7/5/1992, DJ 23/04/1993).'

Sobre tais aspectos, especialmente sobre as considerações relativas à ausência de determinação direta do TCU a este Regional a respeito do direito dos classistas à percepção do ATS e à delimitação das competências administrativas traçada pelo Supremo Tribunal Federal, não se pronuncia essa Corte de Contas na decisão ora embargada.

Limita-se o v. Acórdão a invocar a Súmula nª 6 do STF e a considerar que o ato do Tribunal Regional somente tem validade com a aprovação ou retificação pelo Tribunal de Contas da União.

O Acórdão ora embargado deixa de enfrentar, ainda, a dimensão do poder-dever da autoridade administrativa de especialmente quando lhe sejam atribuídos os encargos de ordenar despesas públicas, observar a mais absoluta e rigorosa legalidade. Nesse dever lastreou-se a decisão administrativa que reconheceu a ilegalidade do pagamento do adicional por tempo de serviço aos representantes classistas, de sorte que seus efeitos somente pode ser desconstituídos se afastadas as premissas jurídicas em que se calçou.

Por tais razões, tem-se clara a omissão do v. Acórdão de lavra do Plenário desse egrégio Tribunal de Contas da União, restando presente um dos pressupostos de cabimento dos embargos de declaração, conforme estabelece o Regimento Interno do TCU, art. 287.

De outro lado, padece a decisão de contradição que deve ser sanada: mesmo ao dizer, em sua fundamentação, que não se presta a reconhecer direitos individuais, os efeitos das determinações consistem, basicamente, na retomada do pagamento do adicional por tempo de serviço aos representantes classistas, de que trata o processo administrativo cuja decisão é questionada pela Corte de Contas (Gercino Evaristo e outros - 111).

Finalmente, e para fins de prequestionamento da matéria para eventual discussão em grau recursal, suscito, em relação à aplicabilidade do art. 54 da Lei nº 9.784/1999 ao caso concreto a discussão a respeito da relação jurídica que se estabelece entre a Administração Pública, seus agentes e os administrados (estes últimos destinatários da citada Lei nº 9.784/1999).

Nas relações jurídicas que envolvem algum vínculo de trabalho - seja ele permanente ou transitório - entre entes e órgãos da Administração Pública e indivíduos, não se concebe que estes assumam a condição de meros 'administrados'. Ao contrário, como administrados há de se entender aquelas pessoas que, estranhas à Administração, têm com ela alguma vinculação não revestida de relação de trabalho (fisco e contribuinte, órgão fiscal e indivíduo fiscalizado, etc.).

No caso específico da relação discutida no presente feito, tem-se que os direitos (adicional por tempo de serviço) reconhecidos aos indivíduos em questão (representantes classistas) decorrem de clara, nítida e inequívoca relação de trabalho - que não é, de forma alguma regidas pela Lei º 9.784/1999.

Dentre as normas especiais que incidem sobre a relação estabelecida entre o Poder Judiciário Trabalhista e os extintos representantes classistas, tem-se, por aplicação subsidiária, a Lei nº 8.112/1990, cujo art. 114 preconiza que 'a Administração deverá rever seus atos, a qualquer tempo, quando eivados de ilegalidade'.

Em tal cenário, não parece possível que os atos ilegais afetos a relações de trabalho mantidas pela Administração Pública Federal sejam eternizados pelo simples decurso de tempo e sem respaldo legal específico."

Ao final, requer "(...) o saneamento das omissões e contradições apontadas, a fim de que possa dar cumprimento ao v. acórdão embargado" (fl. 8, Anexo 7).

É o relatório.

Proposta de Deliberação

Trata-se de embargos de declaração opostos pelo Tribunal Regional do Trabalho da 12ª Região, devidamente representado por seu presidente, desembargador Gilmar Cavalieri, contra o Acórdão TCU nº 1968/2011 - Plenário.

Em conformidade com o art. 34, § 1º, da Lei nº 8.443/1992, o embargante é parte legítima para opor embargos de declaração.

Segundo o art. 34 da Lei nº 8.443/1992, "cabem embargos de declaração para corrigir obscuridade, omissão ou contradição da decisão recorrida". Vicente Greco Filho assim define esses vícios da deliberação:

"- obscuridade: defeito consistente na difícil compreensão do texto da sentença e pode decorrer de simples defeito redacional ou mesmo de má formulação de conceitos, havendo obscuridade quando a sentença está incompreensível no comando que impõe e na manifestação de conhecimento e vontade do juiz.

- contradição: afirmação conflitante, quer na fundamentação, quer entre a fundamentação e a conclusão, sendo que, nesses casos, a correção da sentença, em princípio, não levaria a uma verdadeira modificação da sentença, mas apenas a um esclarecimento de seu conteúdo.

- omissão: caso em que a sentença é complementar, passando a resolver questão não solucionada, ganhando substância, portanto, sendo que as questões que devem ser resolvidas pelo juiz são todas as relevantes postas pelas partes para a solução do litígio, bem como as questões de ordem pública que o juiz deve resolver de ofício, como, por exemplo, a coisa julgada." (Direito Processual Civil Brasileiro, Saraiva, 11ª ed., 2º volume, 259/260).

O acórdão embargado foi publicado no Diário Oficial da União em 1/8/2011 e os embargos, opostos em 31/8/2011. Não consta nos autos a data em que o embargante foi notificado da decisão, o que impossibilita a análise da tempestividade da interposição do recurso.

Considerando que o embargante apontou omissões e contradições no acórdão atacado e considerando, ainda, que a jurisprudência desta Corte de Contas é no sentido de que o juízo de admissibilidade de embargos de declaração exclui o exame, ainda que superficial, da existência de obscuridade, omissão ou contradição na deliberação recorrida, porquanto tal verificação deve ser feita quando da análise de mérito, os requisitos específicos de admissibilidade previstos para a espécie foram preenchidos.

Assim, por restarem atendidos os requisitos de admissibilidade, conheço dos presentes embargos de declaração.

II

O embargante entende ter havido omissão pelo fato de esta Corte não ter considerado em seu julgado o seguinte excerto decisório constante das informações prestadas ao TCU:

"... o TRT não pode ser compelido, pelo TCU, a modificar o ato de aposentadoria, nele incluindo vantagem que a Corte de Contas considera devida. O TCU, a sua vez, não há de ser constrangido a registrar o ato que não tem como legal. Somente o órgão judiciário poderia dirimir, em decisão jurisdicional, a divergência proposta. (...) (Conflito de competências CC 6975, Relator Ministro Néri da Silveira, Tribunal Pleno, julgado em 7/5/1992, DJ 23/04/1993)."

Quanto a esse aspecto, não há omissão, pois o magistrado não é obrigado a apreciar todos os pontos alegados pelas partes quando tiver decidido de maneira fundamentada as questões a ele submetidas. Esse é entendimento amplamente pacificado no âmbito do Poder Judiciário:

EMBARGOS DECLARATÓRIOS. RECURSO ESPECIAL. QUESTÃO NÃO APRECIADA. ARTIGO 535, CPC. OMISSÃO DO TRIBUNAL DE ORIGEM. NÃO OCORRÊNCIA.

1. Não ocorre omissão quando o Tribunal de origem decide fundamentadamente todas as questões postas ao seu crivo.

2. Esta Corte firmou compreensão de que o magistrado não está obrigado a se pronunciar sobre todos os pontos abordados pelas partes, máxime quando já tiver decidido a questão sob outros fundamentos.

3. Embargos de declaração acolhidos, sem efeitos infringentes.

(EDcl no REsp 436.323/RS, Rel. Ministro PAULO GALLOTTI, SEXTA TURMA, julgado em 3/2/2004, DJ 21/6/2004, p. 263)

De qualquer modo, a respeito do mencionado julgado do STF, e apenas de passagem, consigno que não se trava neste processo discussão sobre a possibilidade de esta Corte de Contas compelir o Tribunal Trabalhista a modificar ato de aposentadoria, nele incluindo vantagem que considera devida, ou de o Tribunal Trabalhista constranger esta Corte de Contas a registrar ato que não tem como legal. A discussão aqui é absolutamente diversa: a possibilidade de o órgão jurisdicionado alterar unilateralmente ato de concessão de aposentadoria julgado legal e devidamente registrado pelo Tribunal de Contas da União, matéria da Súmula nº 6 do egrégio Supremo Tribunal Federal.

Aduz ainda o embargante que, "sobre tais aspectos, especialmente sobre as considerações relativas à ausência de determinação direta do TCU a este Regional a respeito do direito dos classistas à percepção do adicional por tempo de serviço (ATS) e à delimitação das competências administrativas traçadas pelo Supremo Tribunal Federal não se pronuncia essa Corte de Contas na decisão ora embargada".

O direito dos classistas à percepção do adicional por tempo de serviço é questão que se discutiu na apreciação dos respectivos processos de apreciação dos atos de concessão de aposentadoria. Em nada se correlaciona ao objeto deste processo e, portanto, não poderia aqui ser discutido.

A delimitação das competências administrativas traçadas pelo Supremo Tribunal Federal sobre alterações de atos complexos, no que pertine a este processo, está dada no teor da Súmula nº 6:

"A revogação ou anulação, pelo poder executivo, de aposentadoria, ou qualquer outro ato aprovado pelo tribunal de contas, não produz efeitos antes de aprovada por aquele tribunal, ressalvada a competência revisora do judiciário."

Na sequência, acrescenta o embargante que o acórdão impugnado também seria omisso por não ter abordado a questão atinente ao poder-dever da autoridade administrativa de somente ordenar despesas públicas que observem a mais absoluta e rigorosa legalidade, fundamento da decisão administrativa que reconheceu a ilegalidade do pagamento do ATS, que só poderia ser desconstituída se afastadas suas premissas jurídicas.

O acórdão, em seu item 9.2, em escorreita aplicação da Súmula nº 6 do STF e em consonância com reiteradas manifestações de ministros do Supremo Tribunal Federal, reconhece que cabe à unidade jurisdicionada exercer seu poder de autotutela, mas a alerta que os atos de anulação, parcial ou integral de ato sujeito a registro anteriormente emitido e já julgado legal pelo Tribunal de Contas da União não produzem efeitos antes de serem julgados por esta Corte.

Imprescindível ressaltar que o órgão emissor do ato sujeito a registro pode insurgir-se contra decisão desta Corte por meio dos instrumentos processuais postos à sua disposição pela Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União. Não consta dos autos que os atos que o Tribunal Trabalhista pretende alterar tenham sido questionados no momento devido.

O que não é admitido pelo Supremo Tribunal Federal, dada a natureza da competência atribuída pela Constituição ao Tribunal de Contas da União para apreciação de atos de aposentadoria e pensão, é que atos do órgão emissor possam modificar atos sujeitos a registro já julgados e registrados sem a interveniência deste Tribunal.

Destaco que esta Corte, no item 9.4 do acórdão embargado, cuidando de levar em conta a preocupação do TRT quanto à legalidade de certos pagamentos manifestada após decorridos muitos anos do registro, orienta a unidade jurisdicionada sobre como proceder na hipótese de entender necessário interromper pagamentos derivados de atos já registrados, após esgotado o prazo para interposição de recurso, alertando-a que, nos termos regimentais, este Tribunal somente pode proceder à revisão de ofício dentro do prazo de cinco anos contados do julgamento.

Aponta também o embargante a ocorrência de contradição, nos seguintes termos:

"De outro lado, padece a decisão de contradição que deve ser sanada: mesmo ao dizer, em sua fundamentação, que não se presta a reconhecer direitos individuais, os efeitos das determínações consistem, basicamente, na retomada do pagamento do adicional por tempo de serviço aos representantes classistas de que trata o processo administrativo cuja decisão é questionada pela Corte de Contas (Gercino Evaristo e outros -111)."

A contradição aduzida pelo embargante consistiria, portanto, no fato de que, mesmo ao dizer, em sua fundamentação, que a decisão não se prestaria a reconhecer direitos individuais, seus efeitos acarretariam a retomada do pagamento do ATS aos representantes classistas atingidos pela decisão do TRT. Descabido tal entendimento.

A questão principal tratada no acórdão impugnado não diz respeito à proteção de direitos individuais, mas à analise da possibilidade de a Administração, de maneira unilateral, anulá-lo ou revogá-lo, ainda que parcialmente, após o registro do ato de concessão.

O restabelecimento dos pagamentos é apenas consequência da correção da suspensão dos efeitos dos atos administrativos que modificaram os atos já julgados legais por esta Corte, não se tratando de finalidade imediata do julgado, não havendo, portanto, que se falar em contradição. Sobre o tema, reproduzo excerto da proposta de deliberação que fundamentou o acórdão recorrido:

"A questão que surge dos autos diz respeito à possibilidade de a Administração, de maneira unilateral, após o registro do ato de concessão por esta Corte de Contas, anulá-lo ou revogá-lo, ainda que parcialmente.

Registro, preliminarmente, que o exame desta denúncia não visa à proteção de direitos individuais, mas, sim, à preservação da autoridade das deliberações deste Tribunal frente à utilização de procedimento irregular pela Administração para alterar ato de concessão julgado legal por esta Corte, razão pela qual conheci da denúncia em decisão monocrática e determine a realização de diligências.

(...)

De outro lado, ressalto, não se está aqui a falar de este Tribunal estar sendo instado a deliberar sobre pedido de obtenção de benefícios, mas, sim, sobre a legalidade de ato da Administração que modifica ato de concessão de aposentadoria julgado legal por esta Corte, em que é excluída parcela posteriormente considerada ilegal pelo órgão concedente. São situações marcadamente distintas."

O fato de o Tribunal pautar suas decisões pelo interesse público, pela conservação da higidez da sistemática processual da apreciação de atos sujeitos a registro, e não pela defesa de direitos individuais, como é o caso, não quer dizer que delas não possam derivar benefícios individuais.

As questões suscitadas denotam inconformismo do embargante com os fundamentos adotados pelo acórdão recorrido e o propósito de rediscutir matéria já decidida, providência inviável na via aclaratória, conforme jurisprudência pacífica deste Tribunal e dos tribunais judiciários.

Em relação aos argumentos trazidos aos autos pelo embargante a título de prequestionamento, verifica-se que estão, da mesma forma, a reclamar o reexame da deliberação, matéria que deve ser objeto da interposição do recurso adequado, não sendo também admissível esse exame em sede de embargos de declaração.

Demonstrado que não há na deliberação impugnada omissão, obscuridade ou contradição, impõe-se a rejeição dos embargos.

Diante do exposto, manifesto-me pela aprovação do acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 21 de setembro de 2011.

WEDER DE OLIVEIRA
Relator

ACÓRDÃO Nº 2550/2011 - TCU - Plenário

1. Processo nº TC 030.150/2010-8.
2. Grupo I - Classe I - Assunto: Embargos de Declaração
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão: Tribunal Regional do Trabalho 12ª Região/SC - JT.

5. Relator: Ministro-Substituto Weder de Oliveira.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade: Secretaria de Fiscalização de Pessoal (Sefip).

8. Advogados constituídos nos autos: Marisaura Rebelatto dos Santos (OAB/SC nº 9.702); Eduardo Carlin Kilian (OAB/SC nº 13.890) e Sebastião Baptista Affonso (OAB/DF nº 788)

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de embargos de declaração opostos pelo Tribunal Regional do Trabalho da 12ª Região contra o Acórdão TCU nº 1968/2011-Plenário;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos na Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator, em:

9.1. conhecer os embargos de declaração opostos pelo Tribunal Regional do Trabalho da 12ª Região, uma vez satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 34 da Lei nº 8.442/1992, para, no mérito, rejeitá-los;

9.2. dar ciência desta deliberação ao Tribunal Regional do Trabalho da 12ª Região;

9.3. encerrar o presente processo e arquivar os autos.

10. Ata n° 39/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/9/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2550-39/11-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Augusto Nardes (na Presidência), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira (Relator).

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO NARDES
Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)
WEDER DE OLIVEIRA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

ANEXO IV DA ATA Nº 39, DE 21 DE SETEMBRO DE 2011
(Sessão Ordinária do Plenário)

PROCESSOS ORIUNDOS DE SESSÃO EXTRAORDINÁRIA DE CARÁTER RESERVADO

Relatório, Voto e o Acórdão nº 2571, a seguir transcrito, proferido na Sessão Extraordinária de Caráter Reservado realizada nesta data.

GRUPO II - CLASSE VII - Plenário
TC-029.217/2009-0 (Sigiloso)
Natureza: Denúncia
Unidade: Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia - SC

Responsável: Raul Zucatto (CPF 097.085.539-72)

Interessado: Identidade preservada (art. 55, *caput*, da Lei 8.443/1992)

Advogados constituídos nos autos: Lincoln de Paula (OAB/SC 12.823); Jailson Laurentino (OAB/SC 14.449); Jean Maicon Gabiatti (OAB/SC 15.214) e Tércio Moreira Mourão (OAB/DF 29.816).

SUMÁRIO: DENÚNCIA. SUPOSTO PAGAMENTO DE DIÁRIAS E PASSAGENS A ADVOGADO EM RAZÃO DE PATROCÍNIO DE CAUSA PARTICULAR. PROCEDÊNCIA PARCIAL. CIÊNCIA À UNIDADE. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Trata-se de denúncia versando sobre possíveis irregularidades no pagamento, por parte do Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia de Santa Catarina/SC - Crea/SC, de diárias e passagens aéreas a advogado responsável por defender causa pessoal do Sr. Raul Zucatto, presidente da referida entidade, em abril e junho de 2006.

2. Após instrução de mérito dos autos (fls. 95/97), este processo foi levado a julgamento pelo Tribunal Pleno, mediante relação (Relação 10/2010 - Plenário), ocasião em que foi proferido o Acórdão 511/2010 - Plenário, no que se determinou, ao Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia de Santa Catarina que:

"1.5.1 adote providências necessárias com vistas à obtenção de ressarcimento, por parte do Sr. Raul Zucatto, dos valores abaixo, atualizados monetariamente a partir das respectivas datas, de acordo com o § 1º do art. 3º da IN TCU 56, de 05/12/2007 (DOU de 11/12/2007):

1.5.1.1 R$ 390,00 - a partir de 05/4/2006 - referente ao pagamento indevido de 1,5 diárias, nos dias 06 e 07 de abril de 2006, ao advogado Luiz Eduardo Sa Roriz, residente em Brasília/DF, para tratar, em Florianópolis/SC, de processos de interesse pessoal tramitando na Justiça Federal de Brasília/DF;

1.5.1.2 R$ 1.060,30 - a partir de 20/4/2006 - referente pagamento indevido de passagem aérea a Luiz Eduardo Sa Roriz, trecho Brasília/Florianópolis/Brasília, para tratar, nos dias 06 e 07 de abril de 2006, em Florianópolis/SC, de processos de interesse pessoal tramitando na Justiça Federal de Brasília/DF; e

1.5.1.3 R$ 1.056,28 - a partir de 19/6/2006 - referente a pagamento indevido de passagem aérea a Luiz Eduardo Sa Roriz, trecho Brasília/Florianópolis/Brasília, para participar em Florianópolis/SC, no dia 07 de junho de 2006, de audiência na 3ª Vara da Justiça Federal, relativa a processo onde figuram como autor o Confea e como réu o Sr. Raul Zucatto, Presidente do Crea/SC.

1.5.2 comunique a este Tribunal, no prazo de sessenta dias, as providências adotadas no cumprimento do item 1.5.1 supra."

3. Inconformado com o teor do referido acórdão, o Sr. Raul Zucatto interpôs pedido de reexame contra o julgamento, o qual não foi conhecido pelo Relator do recurso, o Ministro Augusto Nardes (fl. 16 do Anexo 2).

4. Em face do teor do despacho, o responsável opôs peça nominada de embargos de declaração (Anexo 5) a qual foi conhecida como agravo. Em que pese os argumentos do responsável terem se cingido aos requisitos de admissibilidade do recurso não conhecido, decidiu o Tribunal anular de ofício o Acórdão 511/2010 - Plenário, entendendo que as determinações efetuadas para a restituição dos valores não deveriam ter sido exaradas sem que tivesse sido oportunizado o contraditório, conforme Súmula Vinculante 3 e MS 23.550-DF, ambos do STF.

5. Restituído o feito ao meu gabinete, determinei, com fundamento no art. 43, inciso II, da Lei 8.443/1992 a realização de audiência do Sr. Raul Zucatto, com vistas a que se manifestasse sobre as irregularidades imputadas (fls. 134/135).

6. Com a apresentação das razões de justificativa do responsável para as despesas imputadas indevidas, elaborou-se nova e derradeira instrução dos autos (fls. 197/199), vazada nos seguintes termos:

"**INTRODUÇÃO**

(...)

6. Em cumprimento ao despacho do Relator, Exmº Sr. Ministro Augusto Sherman Cavalcanti (vol. P, fls. 133-134; peça 17), foi promovida audiência do Sr. Raul Zucatto, por meio do Ofício 338/2011-TCU/Secex/SC, datado de 10/5/2011 (vol. P, fls. 135-136; peça 18). O responsável tomou ciência do aludido ofício, tendo apresentado tempestivamente suas razões de justificativa, acrescidas do regimento do Crea-SC e do contrato de prestação de serviços advocatícios com o escritório Luiz Eduardo Sá Roriz Advogados Associados (vol. P, fls. 138-196; peça 20). Todavia, o documento é o mesmo que o apresentado como pedido de reexame ao Acórdão 511/2010-TCU-Plenário, cujas argumentações não foram acatadas por este Tribunal.

7. Ressalte-se inicialmente que malgrado a contratação do escritório Luiz Eduardo Sá Roriz Advogados Associados pelo Crea-SC ter sido considerada irregular pelo TCU (Acórdãos 1373/2008-Plenário, 190/2006-Plenário, Acórdão 1642/2004-Plenário), como demonstra o denunciante, não é esse o objeto do presente processo.

8. Trata-se aqui de analisar se a demanda judicial configura-se como pessoal ou no interesse da categoria que o responsável representa, considerando que pelo art. 200 do Regimento do Crea-SC a entidade poderá garantir assistência jurídica a dirigentes e funcionários em processos cíveis e criminais, em lides que envolvam atos praticados no exercício de suas funções, cabendo a autorização ao Plenário do Crea (vol. P, fls. 187-188; peça 20, p.50-51).

EXAME DA AUDIÊNCIA

9. A seguir, serão examinadas as justificativas apresentadas pelo responsável (vol. P, fls. 138-144; peça 20, p.1-7) com o objetivo de elidir o débito que lhe foi imputado em decorrência das irregularidades apontadas (vol. P, fl.133-134; peça 17).

10. a) Pagamento indevido do montante de R$ 390,00 em 5/4/2006, referente a 1,5 diárias, nos dias 6 e 7 de abril de 2006, ao advogado Luiz Eduardo Sa Roriz, residente em Brasília/DF, para tratar, em Florianópolis-SC, de processos de seu interesse pessoal tramitando na Justiça Federal de Brasília-DF.

11. Justificativa: O deslocamento do citado advogado foi necessário para tratativas acerca da condução de processos do Crea-SC em curso no Distrito Federal, que não se restringem ao 2004.34.00.012314-6. O escritório de advocacia em questão patrocina inúmeros processos no Distrito Federal, atualmente cerca de 40, tais como 2006.34.00.027036-4 - Crea-SC x Confea e 2002.34.00.019614-0 - Confea x Crea-SC. (em 27/5/2010 e 18/5/2011)

12. Análise: O responsável não comprovou a existência dos quase 40 processos do Crea-SC que estariam tramitando no Distrito Federal, nem que outros foram tratados nas reuniões com o Dr. Luiz Eduardo Sa Roriz em Florianópolis -SC. Ainda, não informou o objeto dos dois processos que especificou. Dessa forma, não ficou confirmado que as despesas com as reuniões com o advogado foram também no interesse do Crea-SC.

13. b) Pagamento indevido do montante de R$ 1.060,30, em 20/4/2006, referente a passagem aérea ao advogado Luiz Eduardo Sa Roriz, trecho Brasília/Florianópolis/Brasília, para tratar, nos dias 6 e 7 de abril de 2006, em Florianópolis-SC, de processos de seu interesse pessoal tramitando na Justiça Federal de Brasília-DF.

14. Justificativa: O processo 2004.34.00.012314-6 não é uma 'causa pessoal' do defendente, mas uma demanda do Confea e respectivo presidente, que envolve o interesse do próprio Crea-SC, ao impugnar ato praticado por seu conselheiro no exercício da função pública e na defesa da autarquia, sem qualquer proveito pessoal. A contratação de advogado para defesa de conselheiro ou dirigente do Crea-SC na demanda que lhe é imposta em virtude do exercício dessa função pública encontra previsão no art. 200 do Estatuto do Crea-SC.

15. Análise: O Confea e seu presidente entraram com ação judicial por danos morais à honra da autarquia e de seu presidente, contra o Sr. Raul Zucatto, então vice-presidente do Crea-SC, alegando que,

na reunião do Crea-SC, em 13/2/2004, esse proferiu ofensas mentirosas e caluniosas, sem verificação da veracidade das alegações, agindo de forma leviana, ao insinuar que o presidente do Confea teria desviado a quantia de R$ 2.500.000,00 (dois milhões e quinhentos mil).

16. Na ata da reunião (vol. P, fl.61) consta que o Sr. Raul Zucatto disse:

‘ (...) sob o manto do nosso prezado presidente do Confea, que está patrocinando tudo isso, deve ser aqueles dois milhões e meio que sumiram aí do Confea, que sumiram e ninguém sabe onde foi o dinheiro. Embora o Confea está resgatando, porque diz que o banco vai pagar, só ninguém sabe onde foi o dinheiro, tá?’ ‘ (...) não estou lhe acusando de usar o dinheiro e nem o Presidente do Confea. Sumiu e estava na hora de aparecer esse dinheiro (...).’

17. Depoimento da testemunha do autor da ação contra o Sr. Raul Zucatto (vol. P, fl.12) sustenta o ocorrido:

‘ (declarações) ocorridas num contexto de ‘guerra’ entre dois grupos políticos, onde discutiu-se a questão do desvio de verbas do Confea por atuação de ‘hackers’. (...) as palavras proferidas pelo réu na plenária podem ter configurado um ‘destempero’ verbal diante da guerra dos grupos.’

18. A propósito, tal quantia foi retirada irregularmente da conta da Caixa Econômica Federal, que reconheceu a irregularidade como sua e devolveu o dinheiro devidamente corrigido, conforme mostram correspondência entre Confea e CEF e acordo de 12/2/2004, dia anterior à reunião (vol. P, fls. 74-81).

19. Não deve prosperar o argumento do Sr. Raul Zucatto de que a ação envolve o interesse do próprio Crea-SC, que foi impugnada manifestação de conselheiro no exercício da função pública e na defesa dos interesses da autarquia, quanto à destinação dos recursos do Confea. Ele não pediu explicações sobre o ocorrido na conta do Confea, que é sua obrigação como conselheiro. O que se depreende da ata é que era discutido outro assunto, em clima inamistoso, quando o Sr. Raul Zucatto deu a entender que teria havido desvio de recursos do Confea e esses poderiam estar patrocinando interesses no Crea-SC (do grupo adversário ao seu).

20. Assim, não se deve considerar que o responsável tenha falado em nome da categoria ao fazer acusação já confirmada como inverídica, principalmente porque nem todos endossariam suas palavras, além de não trazer benefício à entidade. Os associados do Crea-SC não devem ser obrigados a arcar com despesas de advogado porque seu representante fez acusações sem provas.

21. c) Pagamento indevido do montante de R$ 1.056,28, em 19/6/2006, referente a passagem aérea ao advogado Luiz Eduardo Sa Roriz, trecho Brasília/Florianópolis/Brasília, para participar em Florianópolis-SC, no dia 7/6/2006, de audiência na 3ª Vara da Justiça Federal, relativa a processo onde figuram como autor o Confea e como réu o Sr. Raul Zucatto, presidente do Crea-SC, uma vez que o advogado patrocinava interesse pessoal e não do Crea-SC.

22. Justificativa: A participação do advogado da audiência em Florianópolis justifica-se por se tratar de oitiva de testemunhas arroladas no processo 2004.34.00.012314-6.

23. Análise: Considerando a análise do item anterior, a causa do processo movido contra o Sr. Raul Zucatto é pessoal, devendo o mesmo arcar com seu custo.

24. Fundamento legal: art. 37, *caput*, Constituição Federal

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

25. Diante do exposto, encaminham-se os autos à consideração superior, propondo rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo responsável Sr. Raul Zucatto, com fundamento nos arts. 12, § 1º, e 22, parágrafo único da Lei 8.443/1992, cientificando-o para, em novo e improrrogável prazo de quinze dias, contados a partir da ciência, recolher aos cofres do Crea-SC, a quantia original de R$ 2.506,58, atualizada monetariamente e acrescida de juros de mora, calculados a partir das datas referidas até a efetiva quitação do débito, cientificando-o de que o recolhimento tempestivo do débito sanará o processo, nos termos da Decisão Normativa 35/2000, art. 2º, parágrafo único.”

7. O diretor técnico da 2ª DT/Secex/SC, por sua vez, manifestou-se em linha com essa instrução, acrescentando o seguinte (fl. 200):

"A matéria controversa dos autos se refere à contratação de advogado, pela autarquia, para atuação em causa pessoal do presidente do Conselho Regional. Alega o responsável que a atuação deve-se à causa originária de sua atuação como conselheiro, e que, portanto, não se trataria de causa pessoal, justificando-se, dessa forma, a contratação do referido advogado pelo Crea/SC.

Entendo que o deslinde da questão está expresso em decisão do STJ, em ação semelhante envolvendo outro conselho profissional, no caso a OAB, no qual aquela corte entendeu que 'a discussão, nos termos em que foi proposta, tem caráter eminentemente individual e não institucional, o que afasta a possibilidade de intervenção da seccional paulista da OAB'. Para o ministro Massami Uyeda, da Terceira Turma do STJ, 'eventual sentença de procedência do pedido indenizatório não irá repercutir na esfera jurídica da OAB'. O relator observou que é sempre necessário verificar a existência de interesse jurídico que legitime a atuação de terceiros.

Em relação às prerrogativas do advogado, o relator lembrou ainda que tais prerrogativas não são absolutas, e que eventual ocorrência de dano moral contra membro do Ministério Público é um assunto cuja solução não afeta interesse jurídico da OAB. (*STJ, Recurso Especial Nº 1.172.634 - SP).*

A causa em questão é um procedimento ordinário ajuizado na 21ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal, cuja petição objetiva responsabilizar civilmente o Sr. Raul Zucatto por dano moral.

Analogamente à causa citada, as prerrogativas de conselheiro do Crea/SC não são absolutas, e eventual ocorrência de dano moral contra o Presidente do Confea é um assunto cuja solução não afeta o interesse jurídico do Crea/SC.

Aplicando-se o entendimento do STJ, também podemos afirmar que eventual condenação por dano moral do Sr. Raul Zucatto não irá repercutir na esfera jurídica do próprio Crea/SC. Por dedução lógica, em não havendo essa repercussão, não se pode impor à autarquia o ônus financeiro da defesa do seu atual presidente.

Assim, anuindo à proposta da Auditora (...), encaminho os autos à consideração superior."

8. O titular da unidade técnica manifestou-se de acordo com a proposta formulada pela AUFC e encampada pelo diretor (fl. 201).

É o relatório.

VOTO

Preliminarmente, consigno que a presente denúncia preenche os requisitos de admissibilidade previstos para a espécie, podendo ser conhecida pelo Tribunal, com fundamento nos arts. 234 e 235 do RI/TCU.

2. As irregularidades objeto da denúncia se referiram ao pagamento de diárias e passagens a advogado detentor de contrato celebrado com o Crea/SC. Teriam sido elas pagas para, supostamente, propiciar viagens no intuito de defender interesses pessoais do então dirigente da entidade. Após os exames preliminares, a unidade técnica indicou os seguintes pagamentos supostamente indevidos:

2.1 - R$ 390,00 (5/4/2006) referente ao pagamento indevido de 1,5 diárias, nos dias 6 e 7 de abril de 2006, ao advogado Luiz Eduardo Sa Roriz, residente em Brasília/DF, para tratar, em Florianópolis/SC, de processos de interesse pessoal tramitando na Justiça Federal de Brasília/DF;

2.2 - R$ 1.060,30 (20/4/2006) referente pagamento indevido de passagem aérea a Luiz Eduardo Sa Roriz, trecho Brasília/Florianópolis/Brasília, para tratar, nos dias 6 e 7 de abril de 2006, em Florianópolis/SC, de processos de interesse pessoal tramitando na Justiça Federal de Brasília/DF; e

2.3 - R$ 1.056,28 (19/6/2006) referente a pagamento indevido de passagem aérea a Luiz Eduardo Sa Roriz, trecho Brasília/Florianópolis/Brasília, para participar em Florianópolis/SC, no dia 7 de junho de 2006, de audiência na 3ª Vara da Justiça Federal, relativa a processo onde figuram como autor o Confea e como réu o Sr. Raul Zucatto, Presidente do Crea/SC.

3. Em suas razões de justificativa o responsável aduziu, em síntese que:

3.1 - o deslocamento foi necessário para tratativas na condução de processos do Crea-SC em curso no Distrito Federal, tanto os do primeiro grau da Justiça Federal, que não se restringe ao processo 2004.34.00.012314-6, quanto os do Superior Tribunal de Justiça - STJ;

3.2 - o referido processo não se trata de uma causa pessoal, mas demanda do Confea e respectivo presidente, que envolveria o interesse do Crea/SC ao impugnar ato praticado por seu conselheiro no exercício da função e na defesa da autarquia, sem qualquer proveito pessoal;

3.3 - o patrocínio da referida causa, por envolver interesse do Crea/SC, foi confiado, sem qualquer custo adicional, ao escritório de advocacia que, por contrato firmado em 14/9/2004, acompanhava todas as causas da autarquia em trâmite no Distrito Federal, representando uma economia de recursos por evitar a contração específica de advogado para representar o presidente, conforme autorizado pelo art. 200 do Estatuto do Crea;

3.4 - o deslocamento para participação na audiência realizada em Florianópolis se justificaria por se tratar de oitiva de testemunhas arroladas no processo 2004.34.00.012314-6, sendo de boa técnica que o mesmo advogado que elaborou a defesa, devesse participar da instrução do processo.

4. Conforme visto no relatório precedente, a unidade técnica manteve o posicionamento inicial sobre serem indevidos os pagamentos efetuados, entendendo que foram realizados para tratativas, reuniões e presença em audiência de interesse único do responsável. Desse modo, propôs a rejeição de alegações de defesa e a concessão de novo e improrrogável prazo de quinze dias para recolhimento dos valores impugnados, fundamentando essa proposta no art. 12, § 1º, da Lei 8.443/1992.

5. De início, verifico que o encaminhamento proposto pela unidade técnica não encontra amparo do dispositivo legal citado, ou seja, rejeição de alegações de defesa com concessão de novo e improrrogável prazo para recolhimento do débito, haja vista que este processo não tem natureza de tomada ou prestação de contas. Em caso de rejeição das razões de justificativa, caberia a proposição de multa, nos termos do art. 43, parágrafo único, da referida lei, e/ou a expedição de determinação para que se buscasse o ressarcimento dos valores (medida adotada anteriormente no Acórdão 511/2010-P), haja vista que não se justificaria, *in casu*, a conversão da denúncia em TCE, dado o diminuto valor discutido nestes autos.

6. Quanto ao exame das razões de justificativa, todavia, entendo que assiste parcial razão ao responsável. Primeiro, porque da descrição constante do Livro Razão (fls. 90 e 92/93) consta, em relação às quantias de R$ 1.060,30 e R$ 390,00, que o motivo das viagens ali referidas seria relativo a processos (e não um único processo) de interesse do Conselho em tramitação na Justiça Federal em Brasília, os quais, embora não especificados ali, vez que não anexadas aos autos as faturas, se enquadrariam dentre os serviços constantes do contrato celebrado com o escritório do causídico contratado pelo Crea.

7. Assim, havendo razoável dúvida sobre se o deslocamento se deu em função de um único processo de interesse pessoal, ou se em razão de vários processos de interesse do Crea, penso que não se deva concluir pela impugnação daqueles valores.

8. Restaria, então, a impugnação do valor de R$ 1.056,28, em razão da participação em audiência no processo 2004.34.00.012314-6 relativo à ação de reparação civil por dano moral proposta pelo Confea e seu dirigente contra o responsável, em razão das palavras proferidas por este durante sessão ordinária do Crea/SC.

9. Em relação a esse fato específico, quer o responsável fazer crer que o art. 200 do Regimento do Crea/SC daria sustentação à representação judicial do então presidente, pelo advogado detentor de contrato de prestação de serviços junto à autarquia, bem assim, salienta que tal não trouxe ônus outros quaisquer ao Crea, além do que, segundo o responsável, os fatos que deram origem à ação de dano moral contra a sua pessoa teriam se referido à defesa da própria instituição.

10. Referido dispositivo estabelece que o Crea poderá garantir ao presidente e demais dirigentes ali indicados, inclusive a servidores, a assistência jurídica em processos cíveis e criminais, em lides que envolvam atos praticados no exercício de suas funções, desde que o órgão não figure no polo contrário da ação, e que haja solicitação mediante requerimento justificado e aprovação do Plenário, assegurando-se, todavia, o direito de regresso ao Crea contra os beneficiados em caso de sua condenação.

11. O ponto central da questão reside em saber se o processo movido contra o dirigente era ou não de interesse do Crea e relativo ao exercício das funções do dirigente, ou seja, relativo a atos praticados no exercício das referidas funções.

12. Ações de dano moral como a referida nos autos do processo judicial em questão, envolvem, a meu ver, a esfera jurídica de interesses subjetivos tão somente do ofensor e do ofendido, vez que fundadas em direitos da personalidade, os quais possuem caráter moral. Se o dirigente não possui imunidade por suas opiniões e palavras, não pode, a meu ver, usar da função pública para praticar ato que implique ofensa à esfera dos direitos de personalidade de quem quer que seja e, muito menos, valer-se dessa posição para ver-se defendido pelo órgão que representa.

13. Nesse ponto, acompanho o entendimento da unidade técnica segundo o qual as prerrogativas de conselheiro do Crea/SC não são absolutas, e eventual ocorrência de dano moral contra o Presidente do Confea passa a ser um assunto cuja solução não afeta o interesse jurídico do Crea/SC.

14. Nada obstante, considerando a reduzida materialidade do valor envolvido, deixo de propor a este Tribunal que o Crea/SC busque o ressarcimento do montante de R$ 1.056,28, até mesmo porque, conforme consta do Livro Razão, à fl. 93, restou consignado ali que o advogado trataria, no mesmo dia 7/6/2006, de uma reunião com o gerente financeiro do Crea para cuidar de outro processo judicial daquela instituição (contra a Mutua), de modo que seu deslocamento não se teria dado exclusivamente no interesse particular do responsável.

15. Assim, diante do exposto, penso ser suficiente, por hora, cientificar o Crea/SC de que as despesas com pagamento a advogados contratados pela instituição, a qualquer título, para viabilização do patrocínio de causas em que haja interesse pessoal de seus dirigentes, não encontra amparo nos princípios dispostos no art. 37, *caput*, da Constituição Federal, devendo ser evitados, sob pena de responsabilização de quem a elas der causa.

Feitas essas considerações, manifesto-me por que o Tribunal aprove o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 21 de setembro de 2011.

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Relator

ACÓRDÃO Nº 2571/2011 - TCU - Plenário

1. Processo TC-029.217/2009-0 (Sigiloso).
2. Grupo: II – Classe: VII - Assunto: Denúncia.
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Interessado: Identidade preservada (art. 55, *caput*, da Lei 8.443/1992).
3.2. Responsável: Raul Zucatto (CPF 097.085.539-72).
4. Unidade: Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia - SC.
5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade técnica: Secretaria de Controle Externo - SC (Secex/SC).
8. Advogados constituídos nos autos: Lincoln de Paula (OAB/SC 12.823); Jailson Laurentino (OAB/SC 14.449); Jean Maicon Gabiatti (OAB/SC 15.214) e Tércio Moreira Mourão (OAB/DF 29.816).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de denúncia versando sobre possíveis irregularidades no pagamento, por parte do Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia de Santa Catarina/SC - Crea/SC, de diárias e passagens aéreas a advogado responsável por defender causa pessoal do Sr. Raul Zucatto, presidente da referida entidade,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer da presente denúncia, com fundamento nos arts. 234 e 235 do RI/TCU, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

9.2. dar ciência ao Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia de Santa Catarina - Crea/SC, de que as despesas com pagamento a advogados contratados pela instituição, a qualquer título, para viabilização do patrocínio de causas em que haja interesse pessoal de seus dirigentes, não encontra amparo nos princípios dispostos no art. 37, *caput*, da Constituição Federal, devendo ser evitados, sob pena de responsabilização de quem a elas der causa;

9.3. retirar a chancela de sigilo que recai sobre a matéria tratada nestes autos.

9.4. encaminhar cópia deste acórdão ao Crea/SC, e

9.5. arquivar o processo após ciência ao denunciante.

10. Ata n° 34/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/9/2011 – Extraordinária de Caráter Reservado.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2571-34/11-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Augusto Nardes (na Presidência), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti (Relator).

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO NARDES
Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Relator

Fui presente:
(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral